COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.11.2007
COM(2007) 693 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE

sulla fattibilità di una normativa UE in materia di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia

DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE

sulla fattibilità di una normativa UE in materia di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia

1. INTRODUZIONE

Il presente documento è il frutto dei lavori preparatori svolti per valutare l'impatto di un'eventuale proposta legislativa europea in materia di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia. Il documento illustra la situazione attuale della legislazione e della prassi generale sul piano nazionale, europeo e internazionale, espone un'analisi dei problemi, degli obiettivi e delle opzioni possibili ed evidenzia le questioni cruciali che occorre discutere più a fondo prima di poter istituire un sistema europeo armonizzato di protezione dei testimoni.

Nel programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2007[1] la protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia figura tra le iniziative prioritarie. Dalla valutazione d'impatto è tuttavia emersa la conclusione che al momento una normativa a livello UE non sarebbe opportuna.

2. CONTESTO

Offrire protezione adeguata ai testimoni può essere essenziale per assicurare i malavitosi alla giustizia, in quanto il buon esito delle singole fasi processuali spesso dipende dalla collaborazione dei testimoni. Molte volte i criminali cercano di impedire ai testimoni di deporre, anche con minacce. Tutti hanno il dovere civico di deporre e gli Stati hanno il dovere di proteggere i testimoni da ogni interferenza.

Proteggere i testimoni significa disporre speciali misure di protezione, processuali ed extraprocessuali, a favore di chi depone in un processo penale, per assicurarne l'effettiva incolumità – e quella dei familiari talvolta – prima, durante e dopo la testimonianza. Anche i collaboratori di giustizia possono beneficiare delle misure di protezione previste per i testimoni. Nei casi di malavita organizzata i collaboratori di giustizia sono persone che detengono informazioni preziose avendo partecipato all'attività criminosa ed essendo esse stesse perseguibili e condannabili.

Se si debba legiferare a livello dell'UE per la protezione dei testimoni è questione di cui si discute da anni. Già nel 1997 la raccomandazione n. 16 del piano d'azione contro la criminalità organizzata[2] proponeva di esaminare le esigenze in materia di protezione dei testimoni e delle persone che collaborano con la giustizia. Anche la dichiarazione del Consiglio europeo sulla lotta contro il terrorismo del 25 marzo 2004 e il programma dell'Aia[3] fanno riferimento a una proposta relativa alla protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia.

---

1 Comunicazione COM(2006) 629 definitivo del 24.10.2006, pag. 22.
2 GU C 251 del 15.8.1997, pag. 1.
3 Comunicazione COM(2005) 184 definitivo del 10.5.2005, pag. 23.

3. LAVORI PREPARATORI

L'avvio dei lavori preparatori per una normativa europea vincolante sulla protezione dei testimoni risale al 2004. Lo scopo era raccogliere informazioni sulla legislazione, sulle strutture amministrative e sull'esperienza pratica degli Stati membri per individuare le lacune giuridiche e le carenze operative aventi ripercussioni a livello europeo, e proporre soluzioni con valore specifico europeo. Un progetto comparativo AGIS per la protezione dei testimoni[4] ha esaminato la legislazione e la prassi e ha presentato proposte per un futuro strumento legislativo UE. La Commissione ha poi partecipato al gruppo di lavoro comune Europol-ISISC-OPCO[5] con l'intento di esplorare le possibilità di armonizzazione delle legislazioni nazionali in relazione alla protezione dei testimoni[6].

Nel 2006 e nel 2007[7] la Commissione ha organizzato riunioni per consultare i rappresentanti degli Stati membri e gli esperti di protezione dei testimoni, da cui ha tratto un importante contributo per valutare la necessità di uno strumento legislativo UE.

Secondo un sondaggio Eurobarometro del 2006[8] i cittadini europei sono favorevoli a una disciplina UE sulla protezione dei testimoni: l'86% degli intervistati auspica una politica UE di cooperazione transfrontaliera e internazionale e il 45% la sostiene addirittura strenuamente[9].

È stato fatto il possibile per raccogliere dati e statistiche attendibili (informazioni da Europol, documenti pubblici nazionali, risposte a questionari del gruppo di lavoro speciale del Consiglio d'Europa, riunioni di esperti). I singoli casi sono però riservati, pertanto non sono disponibili statistiche precise sulla protezione dei testimoni. Per assicurare la massima sicurezza degli interessati è essenziale garantire la riservatezza dei dati personali e delle informazioni sui programmi di protezione. Ciò nonostante, negli ultimi 5-10 anni la maggior parte dei paesi ha registrato un aumento delle esigenze in materia di protezione dei testimoni, in termini sia di domande che di testimoni ammessi ai programmi di protezione.

4. AZIONI LEGISLATIVE E OPERATIVE A LIVELLO EUROPEO, NAZIONALE E INTERNAZIONALE

Gli **strumenti vigenti dell'Unione europea**, ossia la risoluzione del Consiglio del 1995 relativa alla protezione dei testimoni nella lotta contro la criminalità organizzata

---

4 Gert Vermeulen, *"EU standards in witness protection and collaboration with justice"* (norme UE in materia di protezione dei testimoni e collaborazione con la giustizia), IRCP-Università di Gand. Studio commissionato dalla Commissione europea (JAI/2004/AGIS/077).

5 Istituto superiore internazionale di scienze criminali (ISISC) e Osservatorio permanente sulla criminalità organizzata (OPCO), entrambi con sede a Siracusa, Italia.

6 Riunioni tenutesi a Siracusa dall'8 al 10 marzo 2005 e dal 26 al 29 ottobre 2005, che hanno portato al documento *"Final Proposal on minimum requirements for potential legislation at European Unions level"* (proposta definitiva di prescrizioni minime per un eventuale strumento normativo a livello dell'Unione europea) e relativa relazione esplicativa.

7 Le riunioni si sono svolte a Bruxelles il 21 febbraio 2006 (seminario sulla protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia) e il 5 marzo 2007 (riunione degli esperti europei in materia di protezione dei testimoni).

8 Sondaggio Eurobarometro speciale n. 264 – *The role of the European Union in fighting against organised crime* (il ruolo dell'Unione europea nella lotta contro la criminalità organizzata), http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_264_en.pdf

9 Solo il 7% degli intervistati è contrario; il 7% non ha opinioni.

internazionale[10] e la risoluzione del Consiglio del 1996 relativa ai collaboratori di giustizia nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale[11], hanno un campo di applicazione limitato, esteso ai soli casi di lotta alla criminalità organizzata, e non sono giuridicamente vincolanti. La possibilità di concedere benefici in cambio di informazioni è prevista da strumenti legislativi vincolanti come la decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo[12] e la decisione quadro del Consiglio relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale[13].

La maggior parte degli **Stati membri dell'UE prevede e disciplina** la protezione dei testimoni con un atto legislativo a sé stante o nel codice di procedura penale. Le pertinenti norme generalmente contengono definizioni (testimone protetto, testimone anonimo, collaboratore di giustizia), misure processuali (modalità del processo, metodi alternativi di assunzione della testimonianza), misure extraprocessuali (protezione fisica, trasferimento in altra località, cambiamento delle generalità), strutture di attuazione, ruolo dei vari servizi di contrasto prima, durante e dopo il processo, e diritti e obblighi dei soggetti che partecipano al sistema di protezione. Di solito viene menzionata anche la cooperazione internazionale per la protezione dei testimoni, ma senza particolari indicazioni.

Alcuni paesi, contrariamente ad altri, dispongono di una normativa specifica che disciplina il **funzionamento dei programmi di protezione dei testimoni**. Certi considerano la protezione dei testimoni un compito essenzialmente di polizia, altri attribuiscono un ruolo di primo piano al sistema giudiziario e al governo. In alcuni paesi esiste un unico programma nazionale di protezione dei testimoni, in altri vigono più programmi regionali o locali. Tra i diversi paesi variano molto anche i tipi di misure introdotte per agevolare la collaborazione dei testimoni, in parte in funzione della portata e della natura del reato, in parte a causa delle diverse tradizioni e situazioni giuridiche (cfr. allegato).

Sebbene l'espressione "**collaboratore di giustizia**" non compaia spesso nei codici penali nazionali, quasi tutti i paesi prevedono pene meno severe per chi aiuta la polizia/le autorità giudiziarie a far luce sui propri reati o sui reati commessi da altri. Alcuni Stati membri hanno tuttavia scelto di non legiferare in questa materia (essendo confrontati raramente con tipi di reati per i quali è contemplabile la figura del collaboratore di giustizia o perché contrari, da un punto di vista morale, all'impunità o alla riduzione della pena). Altri Stati membri ricorrono invece molto spesso a questa figura.

Sono stati tenuti in grande considerazione i lavori del **Consiglio d'Europa**, che dalla metà degli anni Novanta si occupa della protezione dei testimoni anche con atti legislativi: la raccomandazione (1997)13 riguardante l'intimidazione dei testimoni e i diritti della difesa e la raccomandazione (2005)9 concernente la protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia esaminano le varie situazioni in cui i testimoni possono aver bisogno di protezione. Per quanto riguarda le misure processuali di protezione, hanno apportato un importante contributo le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare quelle relative all'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sul diritto a un processo equo. Si

---

10 GU C 327 del 7.12.1995, pag. 1.
11 GU C 10 dell'11.1.1997, pag. 1.
12 GU L 164 del 22.6.2002, pag. 3, art. 6.
13 GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1, art. 8.

ricordano infine altri strumenti giuridici[14] del Consiglio d'Europa che contengono disposizioni in materia di protezione.

Esistono poi modalità pratiche che regolano la cooperazione per la protezione dei testimoni in Europa. Nel 2000 è stata creata una **rete europea di collegamento**, coordinata da Europol ma priva di un vero mandato in materia, che riunisce su base volontaria i capi delle unità specializzate nella protezione dei testimoni. Negli anni la rete è diventata una struttura professionale di dimensione mondiale, attiva in tutti i continenti[15]. Le sue riunioni fungono da piattaforma per scambiare informazioni, mettere a punto strumenti e definire orientamenti, ma non contemplano attività operative. Sulla base delle discussioni in seno alla rete Europol sono stati redatti e diffusi come "orientamenti dell'UE" due documenti: i "principi fondamentali della cooperazione di polizia dell'Unione europea nel settore della protezione dei testimoni", che riguardano principalmente il trasferimento internazionale dei testimoni, e i "criteri comuni per inserire un testimone in un programma di protezione", ossia l'insieme dei criteri applicabili affinché un testimone benefici di un programma di protezione.

Per quanto riguarda la **cooperazione internazionale per la protezione dei testimoni**, inclusa la cooperazione tra paesi UE e la cooperazione con le autorità giudiziarie internazionali o i paesi terzi, in linea di massima i paesi stipulano accordi bilaterali ad hoc. L'unico accordo multilaterale a livello europeo è stato concluso dai tre Stati baltici[16] in materia di cooperazione penale e prevede l'estinzione dell'azione penale o la riduzione della pena a favore di chi aiuti le autorità di contrasto di un'altra parte dell'accordo.

Considerato che le norme di **giurisdizione internazionale** e di **procedura penale internazionale** hanno iniziato a svilupparsi solo di recente, il Tribunale internazionale per l'ex-Jugoslavia (ICTY, istituito nel 1993) costituisce una fonte essenziale e un punto di riferimento fondamentale in queste materie. Le norme applicate dall'ICTY valgono in larga misura anche per la Corte penale internazionale (ICC, istituita nel 1998). Sebbene il diritto penale internazionale non definisca il termine "testimone" né il livello delle misure di protezione di cui un testimone dovrebbe beneficiare in un processo penale, si può desumere dal regolamento interno e dalla giurisprudenza di entrambi i tribunali che esistono norme e orientamenti applicabili alle persone che prestano testimonianza in ambito penale. Le difficoltà nel fornire assistenza ai testimoni di giustizia dipendono soprattutto dall'assenza di un territorio specifico e quindi di una competenza territoriale, dalle poche risorse finanziarie per questi fini e dalla mancanza di cooperazione con i paesi interessati. Poiché il Tribunale e la Corte svolgono un ruolo fondamentale nel mantenimento della pace e della giustizia, la futura normativa UE potrebbe giovare al loro funzionamento per quanto riguarda la protezione dei testimoni[17].

---

14 Raccomandazione (2001)11 relativa ai principi guida per la lotta alla criminalità organizzata; raccomandazione (1997)1325 concernente la tratta delle donne e la prostituzione forzata negli Stati membri del Consiglio d'Europa; raccomandazione (2000) 11 sulla lotta contro la tratta di esseri umani ai fini di sfruttamento sessuale; convenzione penale sulla corruzione (n. 173 del 27.1.1999).

15 Attualmente la rete consta dei capi delle unità specializzate nella protezione dei testimoni e/o dei referenti nazionali dei 27 paesi dell'UE, di 10 paesi europei non appartenenti all'UE, di 7 osservatori d'oltremare e di 12 organizzazioni internazionali attive in questo settore.

16 Accordo tra il governo della Repubblica di Lituania, il governo della Repubblica di Estonia e il governo della Repubblica di Lettonia sulla cooperazione in materia di protezione dei testimoni e delle vittime (2000).

17 Accordo di cooperazione e assistenza tra la Corte penale internazionale e l'Unione europea (aprile 2006).

Benché non esista uno specifico **strumento delle Nazioni Unite,** di natura vincolante o meno, che riguardi esclusivamente la protezione dei testimoni, le pertinenti convenzioni ONU adottate negli ultimi anni, come la convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale (UNTOC 2001)[18] e la convenzione ONU contro la corruzione (UNCAC 2003)[19], tendono ad includere un riferimento diretto ai testimoni. Le due convenzioni invitano gli Stati firmatari a prendere misure adeguate, conformemente al loro ordinamento giuridico e nel limite dei mezzi disponibili, per garantire una protezione efficace dei testimoni che depongono per reati stabiliti in conformità delle convenzioni medesime. Al fine di aiutare gli Stati membri dell'ONU ad applicare i due strumenti, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNDOC) ha iniziato ad elaborare nel 2005 una serie di orientamenti per la protezione dei testimoni.

5. PROBLEMI CONNESSI ALLA SITUAZIONE ATTUALE

L'analisi della legislazione e della prassi in materia di protezione dei testimoni conferma che, malgrado alcuni risultati conseguiti principalmente negli ultimi anni, la situazione attuale non è sufficientemente stabilizzata; ciò significa sia che le strutture legislative e amministrative degli Stati membri sono molto diverse, sia che il settore è in continua evoluzione.

Vari elementi contribuiscono a questa situazione:

- la molteplicità delle azioni promosse da organismi internazionali sulle questioni relative alla protezione dei testimoni (UE con Europol, Consiglio d'Europa, ICTY/ICC, G8);
- il diverso grado di attuazione degli strumenti normativi, per lo più non vincolanti;
- la necessità di un maggiore coordinamento tra le autorità competenti degli Stati membri e gli organi UE nel mettere a punto politiche e programmi riguardanti i testimoni, nonché l'assenza di una buona prassi comunemente concordata per garantire una protezione efficace;
- le difficoltà poste dalla cooperazione operativa transfrontaliera e la necessità di migliorare l'uso delle reti esistenti;
- la mancanza di una visione d'insieme dei risultati conseguiti finora, per carenza di dati e di analisi dovuta soprattutto al carattere riservato delle informazioni.

Le grandi differenze tra i diritti penali degli Stati membri pregiudicano l'efficacia della cooperazione nella lotta alle organizzazioni malavitose, spesso molto sofisticate. La cooperazione transfrontaliera per la protezione dei testimoni è particolarmente difficoltosa con i paesi che non dispongono di strumenti legislativi e/o di strutture amministrative ad hoc e di programmi di protezione, pur svolgendo attività di questo tipo nei loro territori e per i loro cittadini. Sempre più spesso, paesi con difficoltà pratiche dovute alle loro caratteristiche geografiche (territorio di dimensioni limitate) o demografiche (forte densità di popolazione) e paesi particolarmente colpiti dalle organizzazioni criminali si trovano nella necessità di trasferire le persone protette in altre località all'estero.

---

[18] Articolo 24 – Protezione dei testimoni.

[19] Articolo 32 – Protezione dei testimoni, degli esperti e delle vittime.

6. GIUSTIFICAZIONE DELL'AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

Sebbene sia competenza principale degli Stati membri affrontare molte delle questioni relative alla protezione dei testimoni, la presente analisi mostra che esiste una dimensione europea. Un'azione a livello UE apporterebbe valore aggiunto alla lotta contro la criminalità organizzata in quanto migliorerebbe la cooperazione transfrontaliera incoraggiando i testimoni a deporre in cambio di protezione. Un approccio comune alla protezione dei testimoni, dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari, rispettoso delle differenze degli ordinamenti giuridici e delle strutture amministrative degli Stati membri, potrebbe permettere un maggior numero di condanne nei processi di criminalità organizzata. La protezione dei testimoni dovrebbe essere garantita in tutti gli Stati membri, essendo questa un'arma molto potente nella lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo: ricorrere ai metodi investigativi tradizionali con questi gruppi, chiusi per definizione, risulta in effetti difficile.

Onde evitare una duplicazione degli sforzi e costi inutili, conviene prevedere un uso ottimale delle reti esistenti di organi nazionali, come per esempio la rete Europol.

6.1 OPZIONI POSSIBILI

Sono state prese in considerazione varie possibilità d'azione e ne sono stati analizzati i vantaggi e gli svantaggi. Dalla valutazione d'impatto sono emerse tre opzioni: la prima prevede il mantenimento dello status quo, le altre due sono a favore dell'intervento legislativo dell'UE in materia di protezione dei testimoni (una creando un quadro generale nel settore, l'altra concentrandosi sul trasferimento dei testimoni in altre sedi).

In ogni caso si devono evitare doppi sforzi: esistono già, in effetti, fin troppi documenti non vincolanti provenienti dai diversi attori internazionali.

6.1.1. OPZIONE 1 – STATUS QUO (CON VALORIZZAZIONE DELLE DISPOZIONI ATTUALI)

In caso di mantenimento dello status quo, gli strumenti giuridici e operativi vigenti dovrebbero costituire il nucleo di un quadro strategico europeo ed essere integrati da un coordinamento più ampio. Una politica comune dell'UE dovrebbe mirare a rafforzare la coerenza e l'efficacia della legislazione e delle attività pratiche, e a migliorare il coordinamento.

6.1.2. OPZIONE 2 – SISTEMA ARMONIZZATO DI PROTEZIONE DEI TESTIMONI NELL'UE CON INTRODUZIONE DI NORME MINIME IN UNO STRUMENTO LEGISLATIVO VINCOLANTE

Avvalendosi dei lavori di Europol e delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa si potrebbe elaborare una normativa UE che imponga a tutti gli Stati membri di creare un quadro normativo e una struttura istituzionale per la protezione dei testimoni.

Si potrebbe istituire uno strumento legislativo dell'UE relativo a un sistema armonizzato di protezione dei testimoni in tutti gli Stati membri, nel pieno rispetto delle differenze degli ordinamenti giuridici e delle strutture amministrative di ciascuno. Questo approccio permetterebbe di aumentare la compatibilità dei sistemi nazionali di giustizia penale (introducendo, per esempio, una normativa di base e un'autorità competente per la protezione dei testimoni).

Va tuttavia ricordato che l'ultimo tentativo recente in questo settore risale al 2005 ed è stato del Consiglio d'Europa, e che il suo gruppo speciale di esperti di protezione dei testimoni si è espresso a favore di una nuova raccomandazione. Sebbene sia stato fatto uno studio per individuare le carenze del sistema vigente, non si è mai giunti ad una convenzione. Tenuto conto delle prassi e dei documenti esistenti, è possibile contemplare a livello UE un sistema armonizzato di protezione dei testimoni introducendo norme minime con uno strumento legislativo vincolante. Tuttavia, viste le difficoltà esposte nell'analisi che precede, è evidente la necessità di approfondire la questione, essendo questo un settore in costante evoluzione.

6.1.3 OPZIONE 3 – MAGGIORE COOPERAZIONE TRA GLI STATI MEMBRI PER IL TRASFERIMENTO DEI TESTIMONI IN ALTRA LOCALITÀ (ATTRAVERSO UNO STRUMENTO LEGISLATIVO VINCOLANTE)

Non esiste accordo multilaterale sulle norme applicabili al trasferimento dei testimoni in altra sede e alla cooperazione internazionale per la protezione dei testimoni in generale. Gli Stati concludono tra loro e/o con le autorità giudiziarie internazionali accordi bilaterali ad hoc per agevolare la cooperazione.

Uno dei principali motivi che giustificano la formalizzazione della prassi esistente è che il trasferimento in altra località di persone sottoposte a protezione è l'ambito che più di ogni altro necessita un intervento prioritario, date le esigenze sempre maggiori (ragioni geografiche, alto tasso di criminalità) di trasferire testimoni all'estero, temporaneamente o permanentemente, per garantirne l'incolumità.

Per avere un sistema funzionale di trasferimento dei testimoni all'interno dell'UE, gli Stati membri dovrebbero applicare certe disposizioni legislative e amministrative obbligatorie. I cittadini europei avrebbero così la garanzia di beneficiare delle misure di sicurezza necessarie, eventualmente anche all'estero, e sarebbero quindi più inclini a prestare testimonianza.

Sebbene i vantaggi pratici di un approccio armonizzato in materia di trasferimento dei testimoni in altra sede siano indubbi, dalle riunioni di esperti organizzate dalla Commissione è emerso che gli Stati membri non accetterebbero un sistema centralizzato a livello UE per agevolare la cooperazione. Gli esperti hanno inoltre convenuto che non bisogna conferire alcun mandato operativo a Europol/Eurojust. Occorre approfondire quale possa essere il ruolo di questi organi europei in un sistema europeo di cooperazione per la protezione dei testimoni.

La proposta del gruppo di lavoro Europol-ISISC-OPCO relativa alle prescrizioni minime di un eventuale strumento normativo a livello UE prevede un modello di accordo bilaterale per il trasferimento dei testimoni in altra località. Tale approccio si basa sulla prassi attuale di cooperazione tra Stati. Per motivi di sicurezza e di riservatezza questi accordi non sono pubblicati nelle gazzette ufficiali nazionali. Sebbene sia giuridicamente possibile inserire l'accordo-tipo in uno strumento giuridico dell'UE e invitare gli Stati membri a farne uso[20], nella pratica ciò non comporterebbe i miglioramenti auspicati a livello UE.

Sono necessari altri studi per trovare il modo, accettabile per tutti, di istituire una cooperazione europea per la protezione dei testimoni, essendo questo un settore complesso che tocca molti altri temi sensibili e complicati (come il cambiamento delle generalità).

[20] Come per le squadre investigative comuni.

Occorre inoltre valutare attentamente gli ultimi strumenti, ad esempio la biometria, che incidono sulla protezione dei testimoni.

7. CONCLUSIONI

La valutazione d'impatto conclude che **i tempi non sono maturi per un'iniziativa legislativa immediata dell'UE in materia di protezione dei testimoni**. I precedenti tentativi a livello internazionale mostrano le difficoltà che pone l'adozione di uno strumento vincolante. Sebbene esistano, nell'ambito del Consiglio d'Europa, atti normativi, settori d'intervento prioritari e decisioni giudiziarie che indicano la necessità di un'azione vincolante in materia di protezione dei testimoni, gli sforzi per giungere a una normativa di questo tipo sono stati vani. Gli ultimi lavori del Consiglio d'Europa, che consta di oltre 40 paesi membri tra cui tutti gli Stati membri dell'UE, non si sono conclusi con l'adozione di una legislazione vincolante sotto forma di convenzione, in quanto gli Stati non erano pronti ad impegnarsi, ma hanno portato soltanto a un accordo su uno strumento legislativo non vincolante.

Sulla scorta delle riunioni di esperti organizzate dalla Commissione e delle osservazioni scritte degli esperti, si deve concludere che, al momento, gli Stati membri sarebbero riluttanti ad accettare una normativa vincolante che disciplini l'attuale cooperazione informale.

Ciò nonostante, chiare tendenze indicano la necessità di una maggiore cooperazione tra paesi, che a tempo debito potrebbero portare all'accettazione di norme e strutture formalizzate per la protezione dei testimoni. In Europa le prime norme e prassi in questo settore risalgono a soli 16 anni fa (legge italiana sui pentiti del 1991). Da allora, quasi tutti gli Stati membri hanno emanato leggi specifiche o quantomeno introdotto nel diritto penale riferimenti alla protezione dei testimoni minacciati. Tuttavia non l'hanno fatto in modo uniforme. D'altro canto, negli ultimi anni i paesi hanno cominciato a scambiarsi in via informale le esperienze tratte dall'istituzione di sistemi di protezione dei testimoni, e a tenere conto dei principi sviluppati da Europol e dal Consiglio d'Europa. Questo spiega perché i sistemi di protezione dei testimoni istituiti negli ultimi 2-3 anni presentino somiglianze nonostante le differenze degli ordinamenti giuridici e dei principi fondamentali delle strutture amministrative degli Stati membri.

Le tendenze fattuali della criminalità, vale a dire l'aumento per numero ed entità delle organizzazioni criminali transfrontaliere e dei gruppi terroristici internazionali, hanno spinto gli Stati a rafforzare la cooperazione. Poiché non solo i malavitosi ma anche i normali cittadini godono dei vantaggi della libera circolazione all'interno dell'UE, è probabile che aumenti il numero di cittadini europei chiamati a prestare testimonianza in grossi processi penali.

Nell'elaborare una politica UE di protezione dei testimoni occorre tener conto anche dell'uso degli ultimi strumenti tecnologici e della società dell'informazione (ad esempio collegamenti video) che possono agevolare la cooperazione transfrontaliera. Le autorità di contrasto dovrebbero fare un ricorso più ampio a questi nuovi strumenti, specie per proteggere i testimoni.

Il riconoscimento della maggiore necessità di cooperare per combattere la criminalità organizzata transfrontaliera avvalendosi di testimoni che bisogna proteggere, insieme con gli sforzi di attuazione per mettere a punto i sistemi di protezione dei testimoni richiesti dalle

convenzioni delle Nazioni Unite potrebbero comportare cambiamenti di atteggiamento a livello politico e operativo.

In considerazione di quanto precede, la Commissione europea propone di rinviare l'attività legislativa nel settore della protezione dei testimoni e di valutare la fattibilità di un'azione UE nel medio termine (4-5 anni) in un documento specifico. A tal fine, potrebbe essere usato il programma finanziario specifico "Prevenzione e lotta contro la criminalità" per il periodo 2007-2013[21] per svolgere nuovi studi e raccogliere informazioni. Nel programma "la protezione e il sostegno ai testimoni" figurano tra i temi e gli obiettivi specifici, a riprova dell'importanza che questa questione riveste a livello UE.

[21] Decisione 2007/125/GAI del Consiglio del 12.2.2007 (GU L 58 del 24.2.2007, pag. 7).

Allegato

Normative sulla protezione dei testimoni negli Stati membri e in Norvegia

	Legge sulla protezione dei testimoni	Servizio di protezione dei testimoni	Cambiamento delle generalità possibile	Cambiamento delle generalità consentito per legge	Legge sui collaboratori di giustizia
AUSTRIA	NO	Sì	Sì	Sì	NO
BELGIO	Sì	Sì	NO	NO	NO
BULGARIA	Sì	Sì	Sì	NO	NO
REPUBBLICA CECA	Sì	Sì	Sì	Sì	NO
CIPRO	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
DANIMARCA	NO	Sì	Sì	NO	NO
ESTONIA	Sì	Sì	Sì	Sì	MANCA UNA LEGGE SPECIFICA, QUALCHE ARTICOLO NELLA LEGGE SULLA SORVEGLIANZA
FINLANDIA	NO	Sì	NO	NO	NO
FRANCIA	NO	NO	NO	NO	
GERMANIA	Sì	Sì	Sì	Sì	
GRECIA	NO	NO	NO	NO	
UNGHERIA	Sì	Sì	Sì	Sì	
IRLANDA	NO	Sì	Sì	NO	
ITALIA	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
LETTONIA	Sì	Sì	Sì	Sì/ NO [22]	Sì[23]
LITUANIA	Sì	Sì	Sì	Sì	
LUSSEMBURGO	NO	NO	Sì	NO	
MALTA	Sì	NO	NO	NO	

[22] La legge consente di creare una nuova identità ma non di cancellare la vecchia.

[23] Il progetto di legge è in Parlamento e dovrebbe entrare in vigore nel 2008

PAESI BASSI	**NO**	**SÌ**	**SÌ**	**NO**	**NO**
NORVEGIA	**NO**	**SÌ**	**NO**	**NO**	**NO**
POLONIA	**SÌ**	**SÌ**	**SÌ**	**SÌ**	**SÌ**
PORTOGALLO	**SÌ**	**SÌ**	**SÌ**	**SÌ**	
ROMANIA	**SÌ**	**SÌ**	**NO**	**SÌ**	
SLOVACCHIA	**SÌ**	**SÌ**	**SÌ**	**SÌ**	**SÌ**
SLOVENIA	**SÌ**	**SÌ**	**SÌ**	**SÌ**	**NO**
SPAGNA	**NO**	**NO**	**SÌ**	**NO**	
SVEZIA	**SÌ**	**SÌ**	**NO**	**NO**	
REGNO UNITO[24]	**SÌ**	**SÌ**	**SÌ**	**SÌ**	**SÌ**

[24] Comprese le giurisdizioni distinte di Inghilterra/Galles, Scozia e Irlanda del Nord