



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP
Ufficio federale di polizia fedpol

Servizio di protezione dei testimoni di fedpol

Rapporto d'attività 2020

Indice

Rapporto d'attività 2020 del Servizio di protezione dei testimoni di fedpol

Introduzione

Quali attività svolge il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol?

1	Trattamento di casi	
2	Gestione dei rischi operativa e integrale	
3	Attuazione di misure	
3.1	Esempi di misure	6
3.1.1	Sistemazione in un luogo sicuro	6
3.1.2	Trasferimento in un altro Paese	6
3.1.3	Creazione di una nuova identità	7
3.2	Sfide attuali	7
3.2.1	Digitalizzazione	7
3.2.2	Dati biometrici	7
4	Sostegno e coordinamento	
5	Cooperazione internazionale	
	Casi di protezione dei testimoni trattati da fedpol	
6	Casi di protezione dei testimoni trattati	
7	Risorse	
	Prospettive	

Servizio di protezione dei testimoni di fedpol

Rapporto d'attività 2020

Introduzione

Nel 2020 fedpol, nell'adempimento del proprio mandato di protezione dei testimoni, ha dovuto far fronte a una nuova sfida rappresentata dalla pandemia da COVID-19: nell'era del distanziamento, gli specialisti del Servizio di protezione dei testimoni di fedpol sono stati chiamati a continuare a seguire da vicino le persone da proteggere. Le conoscenze tecniche e specialistiche nonché un'ampia dose di flessibilità hanno permesso di soddisfare in ogni momento e in modo ottimale l'obiettivo principale, ovvero assicurare la migliore protezione possibile ai testimoni.

L'importanza delle deposizioni e delle descrizioni dei testimoni nel perseguimento penale è incontestata. In un mondo globalizzato, interconnesso e tecnologicamente avanzato nel quale i gruppi di autori agiscono a livello internazionale, i testimoni riescono a fornire elementi decisivi laddove gli strumenti d'indagine tradizionali mostrano invece i propri limiti.

Le deposizioni dei testimoni sono di enorme importanza per il chiarimento di reati da parte delle autorità di perseguimento penale. Ne sono coscienti anche i criminali, che cercano pertanto di impedire la disponibilità a deporre o le deposizioni dei testimoni con minacce o atti violenti mirati. Deponendo in giudizio e partecipando al perseguimento penale, i testimoni si espongono pertanto a rischi e, nel caso delle forme gravi di criminalità, anche a una notevole minaccia per la loro vita e integrità fisica. Per questo motivo occorre proteggere i testimoni.

Il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol opera su incarico delle autorità di perseguimento penale federali e cantonali. La Confederazione e i

Cantoni fanno ricorso in misura sempre maggiore alle sue prestazioni di consulenza e di sostegno beneficiando così delle sue conoscenze specifiche e delle esperienze maturate.

Il presente rapporto offre una panoramica delle attività del Servizio di protezione dei testimoni di fedpol come pure della cooperazione nazionale e internazionale e illustra le prestazioni di consulenza e di sostegno fornite da fedpol. Il rapporto tiene debitamente conto del fatto che la protezione dei testimoni è un ambito delicato in cui è necessaria molta discrezione. L'obiettivo principale di proteggere le persone in questione da possibili rischi risultanti dalla loro partecipazione a un procedimento penale non deve essere pregiudicato.

Quali attività svolge il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol?

Il Codice di procedura penale (CPP) prevede le cosiddette misure processuali a protezione dei testimoni che possono essere adottate durante l'intera durata del procedimento penale. Se le misure per prevenire i pericoli e le misure processuali di protezione non sono più sufficienti, i pubblici ministeri e i giudici possono chiedere a fedpol l'attuazione di cosiddette misure extraprocessuali di protezione dei testimoni o di programmi di protezione dei testimoni. L'obiettivo principale è di tutelare i testimoni importanti da possibili rischi risultanti dalla loro partecipazione a un perseguimento penale e quindi di rendere possibile tale partecipazione.

1 Trattamento di casi

La richiesta di attuazione di un programma di protezione dei testimoni è presentata dal giudice o dal pubblico ministero competente. Il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol esamina la richiesta e sottopone alla direttrice di fedpol la richiesta se ammettere o meno al programma la persona da proteggere. Se la direttrice autorizza la richiesta, la persona in questione è ammessa formalmente al programma di protezione ed è considerata un testimone da proteggere.

Per la persona interessata, l'ammissione a un programma di protezione dei testimoni significa un cambiamento drastico della sua vita, in quanto deve rinunciare, almeno parzialmente, alla sua libertà. È ad esempio possibile che debba limitare la sua libertà di movimento o il contatto con determinate persone (vicine).

È inoltre possibile che venga a trovarsi in un rapporto di dipendenza finanziaria o che non possa più esercitare determinate attività (cariche, attività del tempo libero). La decisione di lasciarsi alle spalle la vita precedente ha conseguenze notevoli e non riguarda soltanto il testimone da proteggere, bensì anche la famiglia, i congiunti e gli amici.

La direttrice di fedpol decide in merito alla fine di un programma di protezione dei testimoni su richiesta del Servizio di protezione dei testimoni di fedpol. La decisione motivata è comunicata per

iscritto alla persona da proteggere. Può essere impugnata dinnanzi al Tribunale amministrativo federale sulla base della legge federale sulla procedura amministrativa.

2 Gestione dei rischi operativa e integrale

fedpol punta su una gestione dei rischi appositamente ideata per la protezione dei testimoni che consente di identificare e valutare gli eventuali rischi in modo uniforme a prescindere dalla fase in cui si trova il caso.

La gestione dei rischi si fonda sulla suddivisione in tre fasi.

- La fase di avvio all'inizio del programma: ancor prima dell'approvazione da parte della direttrice di fedpol sono eseguiti tutti gli accertamenti necessari per l'ulteriore svolgimento del programma di protezione dei testimoni. Da un lato si valutano l'idoneità di una persona nonché i rischi e le minacce, dall'altro si analizzano le possibili misure da adottare.
- La fase di monitoraggio durante il programma: in questa fase sono al centro dell'attenzione la situazione e il comportamento del testimone ammesso al programma. È tuttavia garantita anche la valutazione costante della minaccia. L'obiettivo è registrare qualsiasi mutamento e procedere, ove necessario, agli

eventuali adeguamenti delle misure di protezione.

- La fase di finalizzazione verso la fine del programma: è possibile che dall'analisi della minaccia risulti che una determinata minaccia non esista più oppure che un testimone voglia abbandonare il programma. Anche la valutazione finale dei casi al fine di individuare possibili miglioramenti fa parte di questa fase.

Questo approccio integrale garantisce processi professionali e standardizzati e consente una riduzione mirata dei rischi. La standardizzazione della valutazione contribuisce in modo determinante all'attuazione efficace dei programmi di protezione dei testimoni.

3 Attuazione di misure

A seconda della valutazione della minaccia, vengono adottate ampie misure di protezione (ad es. alloggio in un luogo sicuro, creazione di una nuova identità). La [legge federale sulla protezione extraprocessuale dei testimoni \(LPTes\)](#) funge da base legale. fedpol offre consulenza e assistenza alle persone ammesse a un programma di protezione dei testimoni e le aiuta e accompagna nel disbrigo delle incombenze personali.

Per ogni persona ammessa a un programma, vengono attuate le misure necessarie e appropriate alla sua protezione. Nell'attuazione si tiene conto di tutti i fattori rilevanti:

- La valutazione di una minaccia dipende ad esempio dalla **capacità di azione delle persone potenzialmente pericolose per i testimoni**. Sono ad esempio in grado di dare istruzioni dal carcere alla propria rete di contatto, come succede spesso nella criminalità organizzata? Oppure sono in libertà e dispongono dei mezzi organizzativi e finanziari per localizzare e perseguire il testimone?
- Per valutare la situazione occorre tenere conto di determinati **avvenimenti**. Se ad esempio un testimone ha fatto le sue deposizioni, può essere necessario un adeguamento delle misure. Mentre in un

caso incombe la minaccia di una vendetta che richiede l'adozione di appropriate misure di protezione, in un altro si può invece considerare di porre termine al programma di protezione.

- Anche un certo **grado di notorietà** di una persona è un fattore di cui occorre tenere conto, ad esempio nel caso in cui una persona compare nei media.
- Determinate misure di protezione dei testimoni possono **proseguire anche dopo la conclusione del procedimento penale**. Se ad esempio una persona, dopo aver partecipato a un procedimento penale, al suo vecchio posto di lavoro è esposta a pericoli, sono adottate misure che tengono conto delle conseguenze sociali e finanziarie del cambio del posto di lavoro.

3.1 Esempi di misure

3.1.1 Sistemazione in un luogo sicuro

Una misura del programma di protezione dei testimoni è la sistemazione in un luogo sicuro. La Svizzera è un Paese piccolo e questo si ripercuote sulla protezione dei testimoni. Le distanze relativamente brevi e l'alta densità della popolazione aumentano ad esempio il rischio che una persona trasferita in un altro luogo in Svizzera possa essere ritrovata. In determinate cerchie le persone sono in contatto tra di loro, ad esempio nelle comunità delle diaspore in Svizzera. Un testimone si fa notare e suscita curiosità più facilmente in un luogo piccolo o isolato. L'alto grado di mobilità, d'altro canto, permette di spostarsi velocemente e quindi di localizzare e seguire una persona in tutta la Svizzera.

3.1.2 Trasferimento in un altro Paese

Proprio per questi motivi la cooperazione internazionale è imprescindibile. Se i pericoli per un testimone aumentano nella piccola Svizzera, deve essere possibile trasferire la persona in questione in un altro Paese. Per preservare la sua capacità di deporre o per proteggerlo da atti violenti o addirittura dalla morte, il testimone deve essere quindi trasferito all'estero.

3.1.3 Creazione di una nuova identità

Anche la creazione di una nuova identità è spesso un elemento imprescindibile per la protezione efficace dei testimoni. A tal fine, il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol può far creare o alterare documenti per una persona da proteggere¹.

La produzione e l'uso di documenti d'identità falsi sono considerati una forte ingerenza nell'ordinamento giuridico e comportano ripercussioni importanti per la persona da proteggere. Questa misura è pertanto adottata soltanto nel rispetto rigoroso del principio di proporzionalità². La creazione di una nuova identità risulterebbe sproporzionata ad esempio quando una persona da proteggere nota al grande pubblico rischierebbe molto probabilmente di essere comunque riconosciuta nonostante la nuova identità nonché laddove non sia possibile escludere che la persona faccia un uso abusivo della nuova identità.

Le misure di protezione dei testimoni sono sempre adeguate al singolo caso. La totalità delle misure individuali costituisce il programma concreto di protezione per i singoli testimoni.

3.2 Sfide attuali

3.2.1 Digitalizzazione

La progressiva digitalizzazione della società rende la creazione di una nuova identità sempre più onerosa. Occorre tenere conto del fatto che nella società moderna la vita quotidiana è caratterizzata in modo determinante dalla digitalizzazione. Oggi, la creazione di una nuova identità va sempre di pari passo con la cancellazione di tutte le tracce digitali lasciate dal testimone con l'identità originaria. Le tracce digitali esistenti devono essere cancellate e deve essere creata una nuova identità digitale.

3.2.2 Dati biometrici

Per verificare l'identità di una persona o per identificarla in modo univoco, oggi si fa maggiormente ricorso a informazioni biometriche. Queste sono contenute in documenti rilasciati dallo Stato, come i passaporti, e possono essere registrate anche presso fornitori di prestazioni privati, quali banche, ai fini di identificazione (ad

es. Face-ID). I dati biometrici di una persona sono unici e immutabili. Il maggiore utilizzo di tali dati lascia aumentare il rischio che una persona, nonostante il rilascio di nuovi documenti ufficiali corrispondenti alla nuova identità, possa essere ricollegata all'identità precedente a causa della corrispondenza dei dati biometrici. Si pensi ad esempio alla verifica automatica dell'identità in aeroporto, dove i dati biometrici dei viaggiatori, a seconda dello Stato, possono restare memorizzati per un determinato periodo. I servizi di protezione dei testimoni accordano particolare attenzione a questi rischi quando creano nuove identità. Nell'ambito di gruppi di lavoro internazionali, ad esempio presso EUROPOL, i servizi di protezione dei testimoni cercano anche di influire preventivamente sui processi legislativi.

4 Sostegno e coordinamento

Il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol offre sostegno e svolge un ruolo di coordinamento.

Sostegno:

- Nell'imminenza o al di fuori di un programma di protezione dei testimoni, il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol offre inoltre consulenza e sostegno alle autorità di polizia nazionali per quanto concerne le misure di protezione delle persone a rischio.
- Se testimoni provenienti da altri Paesi vengono interrogati nell'ambito di una procedura d'indagine e se tali persone necessitano di un elevato grado di assistenza, si può far ricorso agli specialisti del Servizio di protezione dei testimoni di fedpol ad esempio per organizzare il trasporto di tali persone, per fornire loro assistenza e per garantire la loro sicurezza.

Coordinamento:

- Il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol coordina le proprie misure con quelle delle autorità cantonali nonché le misure di protezione extraprocessuali con quelle processuali.

¹ Ad es. autorità migratorie

² Art. 19 LPTes

- Coordina la cooperazione con i servizi competenti all'estero.
- Esamina le richieste di altri Paesi o di un tribunale penale internazionale relative all'esecuzione di misure di protezione a favore di una persona a rischio in Svizzera.
- Coordina la cooperazione con terzi coinvolti, in particolare le organizzazioni specializzate nell'assistenza alle vittime.

5 Cooperazione internazionale

Gli elevati standard di qualità del Servizio di protezione dei testimoni di fedpol sono riconosciuti a livello internazionale. fedpol cura contatti intensi con i suoi partner all'estero e si prefigge di istituzionalizzare tali contatti mediante partenariati ufficiali (ad es. accordo di rilocalizzazione con la Corte penale internazionale o partenariati in materia di formazione).

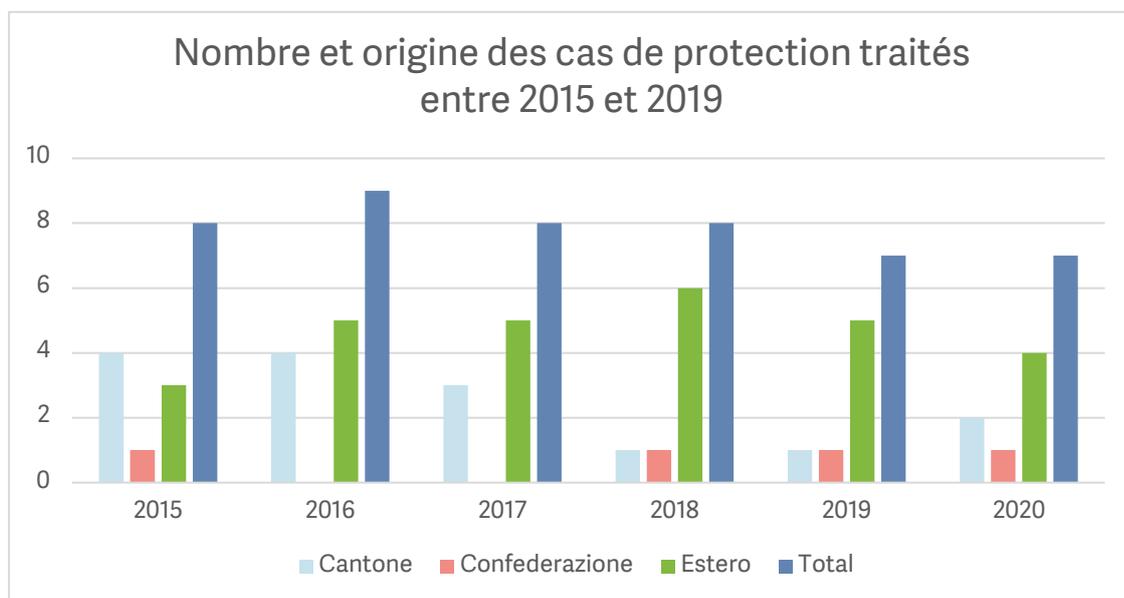
La cooperazione comprende sia la cooperazione operativa sia lo scambio di conoscenze. I servizi di protezione dei testimoni di altri Paesi, ma anche istituzioni quali la Corte penale internazionale, trasmettono regolarmente casi alla Svizzera e, viceversa, anche la Svizzera trasmette casi ad altri Paesi o istituzioni. I servizi di protezione esteri sostengono la Svizzera nel trasferimento di testimoni o nell'assunzione di casi.

Casi di protezione dei testimoni trattati da fedpol

Durante l'elaborazione della LPTes, entrata in vigore nel 2013, il numero di casi prevedibili era stato stimato sulla base dell'esperienza maturata da altri Paesi europei. Tale stima prevedeva tra i dieci e i 15 casi di testimoni da proteggere all'anno. La prassi tuttavia mostra che la stima era troppo elevata. Per vari motivi fedpol può influire sul numero di casi soltanto in modo limitato.

In quanto fornitore di prestazioni nazionale, il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol dipende dalle domande presentate dal Ministero pubblico della Confederazione e dai pubblici ministeri e giudici cantonali. Negli ultimi anni si è tenuto conto di questo fattore rendendo maggiormente attente tali autorità alle prestazioni del Servizio.

Il numero di casi dipende anche da come evolvono i casi. L'eventuale aggravarsi della situazione di rischio per i congiunti, può ad esempio rendere necessario estendere la protezione ad altre persone (partner, figli, congiunti) o cedere i casi ad altri Paesi. Infine, il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol opera in un contesto difficilmente prevedibile in cui una determinata situazione può mutare in qualsiasi momento.



6 Casi di protezione dei testimoni trattati

Nel 2020 sono stati trattati sette casi di protezione dei testimoni di cui sei sono stati ripresi dall'anno precedente. A questi si è aggiunto un programma di protezione svizzero che, su richiesta della persona da proteggere, è stato concluso dopo pochi mesi.

È stato inoltre concluso un programma di protezione estero, sempre su richiesta della persona da proteggere.

Il 31 dicembre 2020 erano quindi pendenti cinque casi di protezione dei testimoni nell'ambito dei quali il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol assisteva cinque testimoni e 14 altre persone (congiunti). Rispetto all'anno precedente, il numero dei casi cantonali di protezione dei testimoni ha registrato un leggero aumento (2 casi) riconducibile al caso che nel frattempo è stato già concluso. Il numero dei casi ripresi dall'estero nel 2020 è invece calato a quattro casi (2019: 5 casi).

7 Risorse

A fine 2020, il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol era dotato di otto posti a tempo pieno, sebbene, a causa di fluttuazioni del personale, a fine anno ne fossero occupati soltanto sette. I collaboratori del Servizio di protezione dei testimoni hanno prestato nel 2020 un totale di 10 788 ore di lavoro. Circa il 40 per cento del tempo di lavoro (4344 ore) è stato impiegato per attività operative (casi di protezione dei testimoni, procedure d'esame, sostegno e consulenza) e il 16 per cento per misure di sostegno tecnico («backstopping»).

Le ore dedicate alla formazione e alla formazione continua dei collaboratori del Servizio di protezione dei testimoni corrispondono circa al 6 per cento delle ore di lavoro prestate. Circa il 3 per cento del tempo di lavoro (327 ore di lavoro) è stato investito nello sviluppo qualitativo del Servizio di protezione dei testimoni (sviluppo organizzativo), in particolare per ottimizzare i processi interni e l'offerta di prestazioni a beneficio dei Cantoni. Il restante 35 per cento del tempo di lavoro si suddivide come segue: dieci per cento per i rapporti (1013 ore), cinque per cento per l'amministrazione personale (588 ore), 19 per cento per le attività di conduzione (2067 ore) e circa l'un per cento per i partenariati operativi nazionali e internazionali (46 ore).

Prospettive

La sicurezza delle persone accolte nel programma di protezione dei testimoni è stata salvaguardata in tutti i casi e in qualsiasi momento. Il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol dispone delle conoscenze specifiche, delle risorse finanziarie e di personale e dei contatti internazionali necessari per garantire una protezione dei testimoni di alta qualità.

- Uno degli aspetti principali è rappresentato tuttora dall'estensione della cooperazione nazionale e internazionale con tutti i partner, al fine di elaborare in comune le soluzioni più sicure e migliori per i testimoni e le autorità inquirenti.
- La digitalizzazione e l'uso sempre più frequente dei dati biometrici per accertare l'identità di una persona pongono i servizi di protezione dei testimoni di fronte a grandi sfide. Anche in questo caso la cooperazione internazionale è fondamentale. Uno degli obiettivi del Servizio di protezione dei testimoni di fedpol è di continuare a far confluire le proprie conoscenze a livello internazionale e di avvalersi, a livello nazionale, delle conoscenze maturate da servizi esteri di protezione dei testimoni.
- Occorre proseguire la sensibilizzazione presso le autorità di perseguimento penale: l'importanza dei testimoni nel perseguimento penale è incontestata, ma i pubblici ministeri competenti esitano tuttora a ricorrere a un programma di protezione dei testimoni perché spesso la considerano un'opzione troppo gravosa o costosa.
- Per il finanziamento dell'esercizio del Servizio di protezione dei testimoni di fedpol è prevista una nuova soluzione nella legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT). La legge, adottata dalle Camere federali nella sessione autunnale del 2020, crea una regola

di finanziamento flessibile che, rispetto a oggi, prende maggiormente in considerazione la situazione, il numero di casi, i ruoli e le competenze della Confederazione e dei Cantoni. S'intende tenere conto anche del fatto che il Servizio collabora con l'estero e con corti penali internazionali e che queste prestazioni vanno solo indirettamente a beneficio dei Cantoni. Il Consiglio federale intende quindi concordare con i Cantoni una migliore ripartizione delle spese d'esercizio. Questa soluzione permetterà di ripartire le spese in modo più equo secondo il principio di causalità.