



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 2021

Indice

Rapporto d'attività 2021 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	5
3.1.1	Sistemazione in un luogo sicuro	5
3.1.2	Trasferimento in un altro Paese	5
3.1.3	Creazione di una nuova identità	5
3.2	Sfide attuali	6
3.2.1	Digitalizzazione	6
3.2.2	Dati biometrici	6
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	

Introduzione

Le deposizioni e le descrizioni fornite dai testimoni sono di enorme importanza per il chiarimento di reati, a prescindere che si tratti di criminalità organizzata, di traffico di stupefacenti o di tratta di esseri umani. Le autorità di perseguimento penale svizzere lo sanno bene. Sempre più spesso, prendono infatti in considerazione programmi di protezione dei testimoni e chiariscono possibili casi e misure di protezione di concerto con il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol. Il 2021 ha fatto registrare un nuovo aumento delle prestazioni di consulenza e di sostegno, nonché delle conseguenti richieste di esame di un programma di protezione dei testimoni.

Si tratta di una conseguenza naturale della costante evoluzione della situazione in materia di criminalità. In un mondo globalizzato, interconnesso e tecnologicamente avanzato in cui, ad esempio, i membri di organizzazioni criminali agiscono a livello internazionale comunicando in maniera criptata oppure in cui i gruppi terroristici o di estremismo violento reclutano i loro seguaci attraverso forum chiusi dove si scambiano informazioni, le deposizioni dei testimoni diventano un mezzo di prova decisivo, soprattutto quando gli strumenti d'indagine tradizionali e le costose misure di sorveglianza mostrano i loro limiti.

Deponendo in giudizio e partecipando al perseguimento penale, i testimoni si espongono a rischi e, nel caso delle forme gravi di criminalità, anche a una notevole minaccia per la loro vita e integrità fisica. Per tale ragione occorre proteggerli. Anche in questo caso, le autorità di perseguimento penale federali e cantonali o le autorità come i giudici che concludono i procedimenti possono fare

affidamento sulle competenze e sull'esperienza degli specialisti di fedpol.

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 in parte, alla sua libertà. È ad esempio possibile che debba limitare la sua libertà di movimento o il contatto con determinate persone (vicine) della sua vecchia rete di conoscenti.

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 (p. es. sistemazione 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 contatti, 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 ven-

detta 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 **perseguire 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 ef-

ficace 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 di essere 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

In un mondo ormai completamente digitalizzato la creazione di una nuova identità costituisce un impegno gravoso. Nella società moderna la vita quotidiana è caratterizzata in modo determinante dalla digitalizzazione. Oggi, la creazione di una nuova identità comporta ad esempio anche la cancellazione di tutte le tracce digitali lasciate dal testimone con l'identità originaria e dunque la creazione di 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 sempre più ricorso a diversi dati biometrici, alcuni dei quali sono contenuti in documenti rilasciati dallo Stato, come i passaporti, e possono essere utilizzati anche da fornitori di servizi privati, come le banche, ai fini dell'identificazione (p. es. Face-ID). I dati biometrici di una persona sono unici e immutabili. Il maggiore utilizzo di tali dati fa 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 al fine di evitare quanto più possibile l'insorgere di nuovi rischi o di prevedere già a livello legislativo strategie adeguate di riduzione dei rischi.

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.
- Coordina la cooperazione con i servizi competenti all'estero.

¹ Ad es. autorità di migrazione

² Art. 19 LPTes

- 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.

Nel 2021 fedpol ha istituito un forum per la protezione dei testimoni rivolto ai rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni che, vista la loro attività, potrebbero avere maggiormente a che fare con le misure di protezione delle vittime e dei testimoni. Con questo forum si è voluto creare una piattaforma nazionale che assicuri il trasferimento delle conoscenze in questo settore specialistico a beneficio dei partecipanti e permetta di discutere delle sfide attuali nel settore della protezione delle vittime e dei testimoni, ma anche delle possibilità e dei limiti della protezione dei testimoni in Svizzera.

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. Le restrizioni al traffico internazionale dei passeggeri introdotte negli ultimi due anni a causa della pandemia da coronavirus hanno complicato queste attività. L'obiettivo resta quello di istituzionalizzare gli scambi con le autorità estere mediante partenariati ufficiali (p. es. accordo di rilocalizzazione con la Corte penale internazionale o partenariati in materia di formazione).

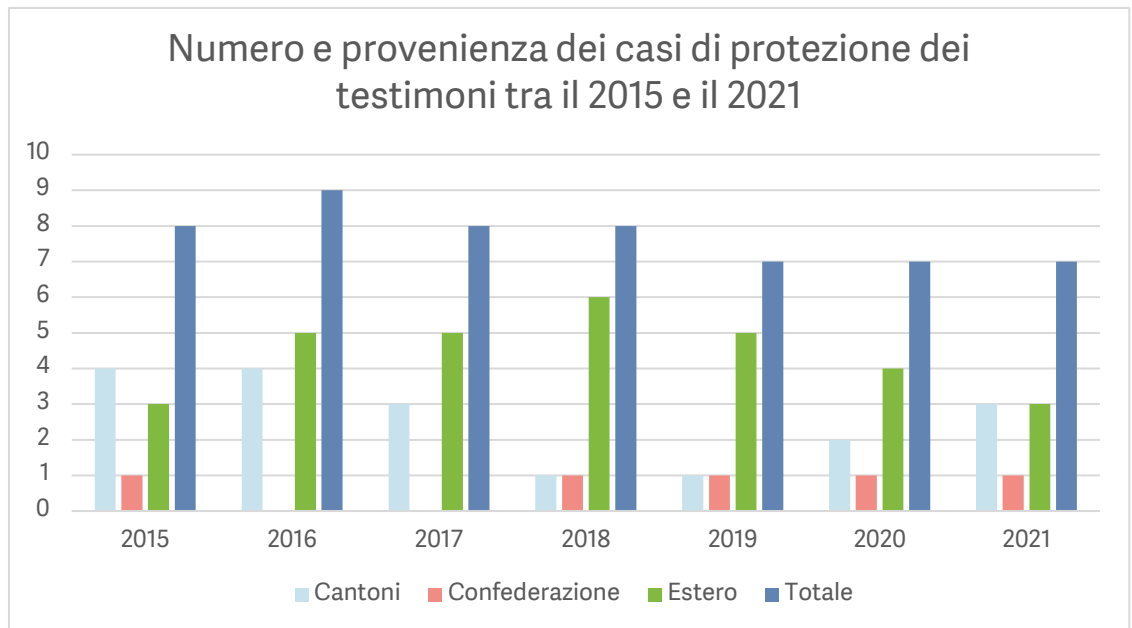
La cooperazione comprende sia la cooperazione operativa sia lo scambio di conoscenze. I servizi di protezione dei testimoni di altri Paesi, ma anche istituzioni quali la Corte penale internazionale, trasmettono regolarmente casi alla Svizzera e, viceversa, anche la Svizzera trasmette casi ad altri Paesi 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 2021 sono stati trattati sette casi di protezione dei testimoni di cui cinque sono stati ripresi dall'anno precedente. A questi ultimi si sono aggiunti due programmi di protezione svizzeri.

Il 31 dicembre 2021 erano quindi pendenti sette casi di protezione dei testimoni nell'ambito dei quali il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol assisteva sette testimoni e 14 altre persone (congiunti). Inoltre, alla fine del 2021 tre casi erano ancora oggetto di esame. Rispetto all'anno precedente, il numero dei casi cantonali di protezione dei testimoni ha registrato un leggero aumento. Il numero dei casi ripresi dall'estero nel 2021 è invece calato a tre casi (2020: 4 casi).

7 Risorse

A fine 2021, il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol contava otto posti a tempo pieno. A settembre 2021 è stato aggiunto un altro posto a tempo pieno, messo a disposizione e finanziato da fedpol, per rispondere al forte aumento del carico di lavoro sul piano operativo. A causa di un cambiamento nella prassi di registrazione nel sistema di rendicontazione degli orari di lavoro della PGF, da quest'anno è possibile indicare solo le ore utilizzate per le attività operative nonché per la formazione e la formazione continua.

Per le attività operative (casi di protezione dei testimoni, procedure d'esame, sostegno e consulenza) sono state impiegate circa 9255 ore di lavoro. Le ore dedicate alla formazione e alla formazione continua dei collaboratori del Servizio di protezione dei testimoni sono state circa 746.

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.
- L'importanza dei testimoni nel perseguimento penale è incontestata. Dopo anni di sensibilizzazione, i pubblici ministeri che conducono i procedimenti prendono sempre più in considerazione la possibilità di attuare un programma di protezione dei testimoni e accettano consapevolmente i costi associati in considerazione del valore delle testimonianze.
- Per il finanziamento dell'esercizio del Servizio di protezione dei testimoni di fedpol, la legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT) prevede una nuova soluzione. La legge, che entrerà in vigore nel primo semestre del 2022, prevede una regola di finanzia-

mento flessibile che prende maggiormente in considerazione la situazione, il numero di casi, i ruoli e le competenze della Confederazione e dei Cantoni. Tiene 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 concorda 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.