



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Berna, agosto 2020/fedpol

RAPPORTO D'ATTIVITÀ

RAPPORTO D'ATTIVITÀ DEL
SERVIZIO DI PROTEZIONE DEI TESTIMONI
2019

2019

Indice

1	Introduzione	1
2	Quali attività svolge il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol?	1
2.1	Trattamento di casi	1
2.2	Gestione dei rischi operativa e integrale.....	2
2.3	Attuazione di misure	2
2.4	Sostegno e coordinamento	3
2.5	Cooperazione internazionale.....	4
3	Casi trattati da fedpol	4
3.1	Osservazione preliminare: valutazione della statistica o «la situazione determina l'incarico»	4
3.2	Casi di protezione dei testimoni trattati.....	4
3.3	Risorse.....	5
4	Prospettive	5

1 Introduzione

La criminalità è lo specchio della nostra società: interconnessa, mobile, globale. Grazie alle nuove tecnologie, i gruppi criminali internazionali sono in grado più che mai di creare reti di contatto e rendere più professionale il loro operato. Questa evoluzione rende sempre più difficile perseguire penalmente gli autori con gli strumenti d'indagine tradizionali. È pertanto sempre più importante il ruolo svolto dai testimoni. Le loro deposizioni e descrizioni aiutano a individuare e perseguire i reati.

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 perciò cercano 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 –nei casi di criminalità grave anche a un notevole pericolo per la vita e l'integrità fisica. Per questo motivo occorre proteggerli.

Quasi tutti i Paesi dispongono di un servizio di protezione delle vittime. Il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol opera su incarico delle autorità di perseguimento penale federali e cantonali. È un'unità altamente specializzata in continua evoluzione. 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.

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

La prevenzione dei pericoli e quindi anche le misure di protezione dei testimoni sono innanzitutto di competenza dei Cantoni. 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, a fedpol può essere presentata una domanda per cosiddette misure extraprocessuali di protezione dei testimoni o per 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.

2.1 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 domanda di ammettere o meno al programma la persona da proteggere. Se la direttrice autorizza la richiesta, la persona in questione è ammessa ufficialmente 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 probabile 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 anche in merito alla fine di un programma di protezione dei testimoni. La decisione motivata è comunicata per scritto alla persona da proteggere e all'autorità richiedente. Può essere impugnata dinanzi al Tribunale amministrativo federale sulla base della legge federale sulla procedura amministrativa.

2.2 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.

- 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 una parte si valutano l'idoneità di una persona nonché i rischi e le minacce, dall'altra si esaminano le eventuali misure.
- 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 delle minacce. 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 delle minacce risulti che una determinata minaccia non esista più oppure che un testimone voglia uscire dal programma. Anche la valutazione finale dei casi al fine di individuare possibili miglioramenti fa parte di questa fase.

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

2.3 Attuazione di misure

A seconda delle minacce, vengono adottate ampie misure di protezione (ad es. alloggio in un luogo sicuro, creazione di una nuova identità). La [legge federale sulla protezione extraprocedurale 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 agire 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 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, è esposta a pericoli al suo vecchio posto di lavoro, sono adottate misure che tengono conto delle conseguenze sociali e finanziarie del cambio del posto di lavoro.

Esempi di misure

Una misura del programma di protezione dei testimoni è il **trasferimento 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 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.

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

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 alterare¹ documenti per una persona da proteggere. 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. Può eventualmente rendersi necessario cancellare tracce digitali esistenti e creare una nuova identità digitale. 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 adattate al singolo caso. La totalità delle misure individuali costituisce il programma concreto di protezione per i singoli testimoni.

2.4 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

¹ Ad es. autorità migratorie

² Art. 19 LPTes

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.

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.
- Esamina le richieste di altri Stati 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 i terzi coinvolti, in particolare le organizzazioni specializzate nell'assistenza alle vittime.

2.5 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 Stati o istituzioni. I servizi di protezione esteri sostengono la Svizzera nel trasferimento di testimoni o nell'assunzione di casi.

3 Casi trattati da fedpol

3.1 Osservazione preliminare: valutazione della statistica o «la situazione determina l'incarico»

Prima di istituire il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol è stata effettuata una stima del numero di casi. Tale stima prevedeva da 10 a 15 casi di testimoni da proteggere all'anno. La prassi tuttavia mostra che la stima era troppo elevata. Per vari motivi l'influenza di fedpol sul numero di casi è limitata.

In quanto fornitore di prestazioni, il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol dipende dalle domande presentate dal Ministero pubblico della Confederazione o dai pubblici ministeri e giudici cantonali. Negli ultimi anni si è tenuto conto di questo fattore rendendo maggiormente attenti dette 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 Stati. 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.

3.2 Casi di protezione dei testimoni trattati

Nel 2019 sono stati trattati sette casi di protezione dei testimoni. I sette casi sono stati ripresi dall'anno precedente. Un programma di protezione estero è stato concluso in Svizzera su richiesta della persona protetta.

Di conseguenza, il 31 dicembre 2019 erano pendenti sei casi di protezione dei testimoni, in cui il Servizio di protezione assisteva sei testimoni e tredici altre persone (familiari). Il 31 dicembre 2019 era pendente una nuova procedura d'esame di un caso di provenienza cantonale.

Rispetto all'anno precedente, nel 2019 il numero dei casi cantonali di protezione dei testimoni da trattare è restato stabile. Il numero dei casi ripresi dall'estero è invece diminuito a cinque.

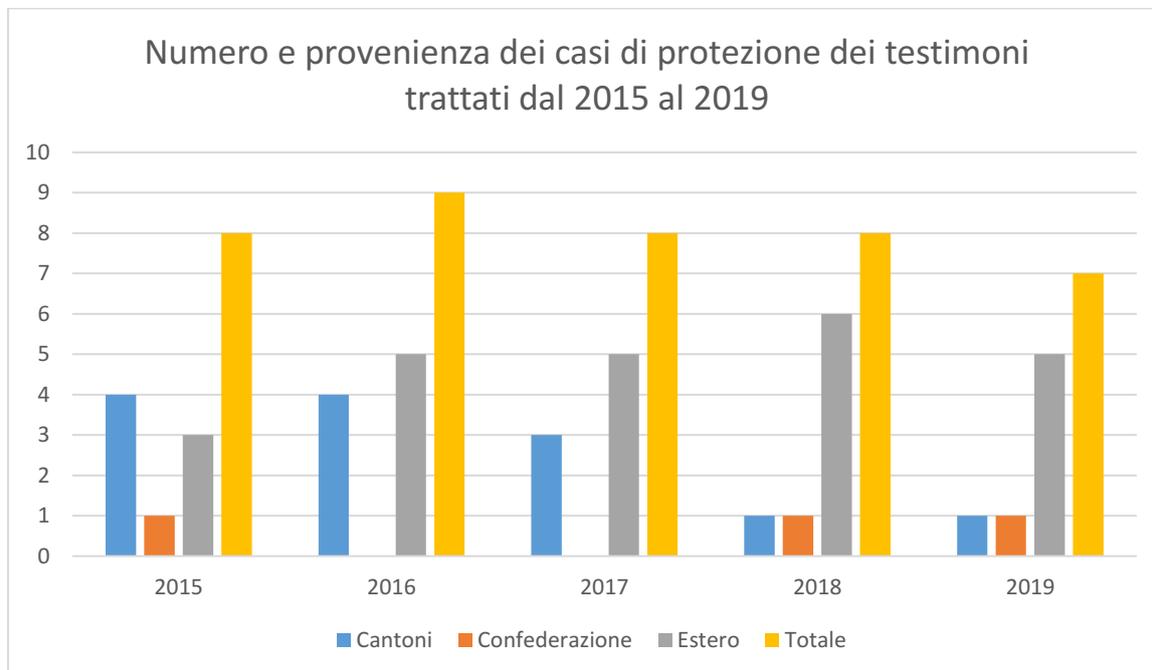


Illustrazione 1: Provenienza dei casi di protezione dei testimoni trattati dal 2015 al 2019

Nel 2019 la direttrice di fedpol ha rifiutato, per motivi di sicurezza, una richiesta di assunzione di un caso estero di protezione dei testimoni.

3.3 Risorse

Alla fine del 2019 il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol contava otto posti a tempo pieno. Oltre metà del tempo di lavoro è impiegato direttamente per attività operative quali la protezione stessa, le procedure d'esame, il sostegno e la consulenza.

Il 25 per cento del tempo di lavoro è stato impiegato per la formazione e il perfezionamento dei collaboratori e la gestione operativa di base del Servizio di protezione dei testimoni di fedpol.

La percentuale restante è stata utilizzata per lo sviluppo qualitativo del Servizio, in particolare per l'implementazione della gestione dei rischi operativa e integrale.

4 Prospettive

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

Il Servizio di protezione dei testimoni continuerà a concentrarsi sugli aspetti elencati qui appresso.

- 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 pone i servizi di protezione dei testimoni di fronte a grandi sfide. Anche in questo caso è fondamentale la cooperazione internazionale. Il Servizio di protezione dei testimoni di fedpol intende pertanto contribuire allo scambio di conoscenze a livello internazionale e nazionale.
- Occorre proseguire la sensibilizzazione presso le autorità di perseguimento penale: l'importanza dei testimoni nel perseguimento penale è incontestata, ma spesso i procuratori pubblici incaricati di un caso esitano a ricorrere a un programma di protezione di testimoni perché la considerano un'opzione troppo gravosa o costosa. È quindi necessario intensificare gli sforzi e rendere ancora maggiormente attenti le autorità inquirenti cantonali e federali alle potenzialità e all'utilità del programma.
- 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, che nella sessione autunnale del 2020 sarà sottoposta alla votazione finale delle Camere federali, permette 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 dei costi d'esercizio. Questa soluzione permetterà di ripartire i costi in modo più equo in base al principio di causalità.