Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Consiglio federale svizzero

Bozza, stato: 14 aprile 2021

La politica di sicurezza della Svizzera

Rapporto del Consiglio federale

Indice

1 Introduzione

Il Consiglio federale pubblica a intervalli periodici rapporti sulla politica di sicurezza della Svizzera. Sulla base di un'analisi globale del contesto, servono a esaminare se e in quale misura detta politica e i suoi strumenti devono essere adattati affinché il nostro Paese possa reagire in modo rapido e corretto a minacce e pericoli mutevoli. L'ultimo rapporto è datato 24 agosto 2016.

Gli sviluppi internazionali continuano a essere caratterizzati da grande velocità e incertezza. Ciò vale anche per la situazione della politica di sicurezza e per le minacce e i pericoli concreti per la Svizzera. Questi ultimi non sono cambiati in modo sostanziale negli ultimi anni, ma si sono evoluti e in alcuni casi anche aggravati. L'approccio nella politica di sicurezza internazionale è diventato ancora più aspro, il perseguimento e l'affermazione degli interessi di politica egemonica sono diventati ancora più incisivi. L'erosione della cooperazione multilaterale e delle strutture di sicurezza internazionali si è rafforzata, così come l'uso di strumenti per una condotta dei conflitti «ibridi». La digitalizzazione e l'interconnessione, che continuano a procedere rapidamente, presentano molti vantaggi, ma hanno anche accresciuto la vulnerabilità dello Stato, dell'economia e della società. I conflitti armati e le crisi alla periferia dell'Europa persistono e sono in parte peggiorati. Gli eventi meteorologici estremi dovuti al cambiamento climatico sono in aumento e i rischi di pandemie sono stati drasticamente confermati dalla pandemia da COVID-19.

Il presente rapporto analizza questi sviluppi e ne illustra le implicazioni per la politica di sicurezza svizzera. Ne descrive i principi, gli interessi e gli obiettivi e mostra il modo in cui gli strumenti della politica di sicurezza contribuiscono al raggiungimento di tali obiettivi e come devono orientarsi.

Nel nostro Paese la politica di sicurezza è un compito congiunto. Pertanto, come nel caso degli ultimi rapporti, i Cantoni sono stati coinvolti nell'elaborazione del presente rapporto. Tale procedura è la dimostrazione del fatto che in Svizzera la politica di sicurezza è intesa in modo ampio ed esaustivo. Comprende l'insieme di tutte le misure adottate da Confederazione, Cantoni e Comuni per proteggere il nostro Paese e la sua popolazione da minacce e pericoli egemonici, criminali, oppure naturali e tecnologici. L'obiettivo della politica di sicurezza svizzera è di proteggere dalle minacce e dai pericoli la capacità di agire, l'autodeterminazione e l'integrità della Svizzera e della sua popolazione, come pure le loro basi esistenziali, nonché di fornire un contributo alla stabilità e alla pace al di là delle nostre frontiere.

Il presente rapporto definisce l'orientamento e i punti essenziali della politica di sicurezza svizzera per i prossimi anni. Su di esso poggiano ulteriori e più dettagliati documenti di base relativi a singoli settori o strumenti della politica di sicurezza.

Il rapporto sulla politica di sicurezza è armonizzato con il messaggio sul programma di legislatura 2019–2023 del 29 gennaio 2020 e vi figura quale misura per l'attuazione dell'obiettivo 15: «La Svizzera è al corrente delle minacce alla propria sicurezza e dispone degli strumenti necessari per fronteggiarle in modo efficace». L'intenzione è di pubblicare in futuro un rapporto sulla politica di sicurezza in ogni legislatura.

2 La situazione

2.1 Tendenze globali importanti dal punto di vista della politica di sicurezza

La sicurezza del nostro Paese è influenzata soprattutto dalle seguenti tendenze: concorrenza accresciuta tra le grandi potenze, globalizzazione con tendenze alla regionalizzazione e alla nazionalizzazione talvolta opposte, progresso tecnologico e polarizzazione sociale. La politica di sicurezza internazionale è contrassegnata dalla lotta per le sfere d'influenza. L'interconnessione prosegue, sebbene taluni Stati cerchino di limitare o addirittura di ridurre il proprio coinvolgimento.

2.1.1 Concorrenza accresciuta tra le grandi potenze

La situazione della sicurezza internazionale è oggi contrassegnata da una concorrenza accresciuta tra le grandi potenze e tra le potenze regionali emergenti. Ciò si evidenzia in particolare nella lotta per le sfere d'influenza. La Russia, la Cina, gli Stati Uniti e una serie di potenze regionali impiegano sempre più mezzi di pressione per imporre le proprie richieste: influenza politica, economica e militare, norme giuridiche e comportamentali proprie, controllo di infrastrutture, tecnologie, risorse e vie di trasporto nonché, in parte, mezzi d'informazione.

La causa di tale sviluppo risiede innanzitutto nel fatto che gli Stati Uniti, negli ultimi anni, hanno assunto il proprio ruolo di leader soltanto in modo selettivo. In particolare la Cina e la Russia ne approfittano per aumentare la propria influenza. Ma finora non hanno avuto né le capacità militari o economiche, né tantomeno il cosiddetto *soft power* per dare al mondo un'impronta profonda e duratura, come hanno fatto gli Stati Uniti dopo la Seconda guerra mondiale. L'Unione europea (UE) ha il potenziale per esercitare un'influenza globale, ma non è chiaro fino a che punto in futuro riuscirà a sfruttarla.

Allo stesso tempo, si riduce la capacità di agire delle organizzazioni per la sicurezza internazionali, come l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), che dipendono dalla volontà dei propri Stati membri, in particolare delle grandi potenze. Qui si nota chiaramente che tra di esse non vi è consenso su come dovrebbe essere strutturata la cooperazione globale e quali sono i suoi scopi. Tali sviluppi favoriscono la lotta per le sfere d'influenza con sanzioni unilaterali e mezzi diplomatici e militari. Ciò accresce l'instabilità, le tensioni e anche il rischio di conflitti armati.

La fine della guerra fredda ha segnato la conclusione della bipolarità nella politica di sicurezza internazionale. Anche la successiva fase di egemonia degli Stati Uniti sembra ora giungere al termine. Non è certo se nel prossimo futuro si instaurerà di nuovo una struttura stabile, ad esempio un nuovo ordine bipolare tra Stati Uniti e Cina, oppure un ordine multipolare.

2.1.2 Globalizzazione e regionalizzazione

Nel complesso, le interconnessioni economiche, tecnologiche, politiche e sociali continuano ad aumentare. Ma ci sono anche tendenze di segno contrario: in molti luoghi nazionalismo e riflessi protezionistici hanno ricevuto nuovi stimoli. In talune società industriali cresce lo scetticismo nei confronti della globalizzazione. Il fatto che nessuna

singola grande potenza domini a livello globale favorisce la regionalizzazione di sistemi di ordinamento.

Anche nell'economia mondiale vi sono tendenze alla regionalizzazione. Le esperienze fatte con la pandemia da COVID-19 potrebbe rafforzarle. Se essa ha dimostrato l'importanza della cooperazione internazionale, ha però anche messo in evidenza i rischi di catene di creazione di valore aggiunto e di fornitura globali: dipendenze, ad esempio nell'approvvigionamento economico, che sono importanti anche dal punto di vista della sicurezza. Le difficoltà di approvvigionamento di materiale di protezione medico e di prodotti farmaceutici all'inizio della pandemia ne sono una dimostrazione. Trasformazioni nella produzione industriale a seguito della digitalizzazione e dell'automazione potrebbero promuovere ulteriormente la regionalizzazione, ad esempio mediante la delocalizzazione di ritorno di fabbriche da Paesi con salari minimi. Nel settore dell'energia, anche il passaggio dai combustibili fossili all'energia rinnovabile dovrebbe generare sistemi di approvvigionamento dal carattere più spiccatamente regionale.

Dal punto di vista della politica di sicurezza è evidente l'aumento durevole dell'importanza degli attori non statali. Tra questi figurano, ad esempio, le imprese e le organizzazioni non governative, ma anche le organizzazioni terroristiche. Anche i movimenti transfrontalieri hanno un impatto politico o economico. Le caratteristiche comuni sono l'interconnessione mondiale, l'elevata velocità nell'organizzazione e nel coordinamento, nonché la loro resilienza. In taluni ambiti, alcune grandi imprese operanti nel settore della tecnologia dispongono, di fatto, di una funzione di regolamentazione che fa concorrenza all'influenza statale e internazionale. Gli interessi economici di tali aziende sono in parte incompatibili con gli interessi degli Stati in materia di politica di sicurezza. In caso di crisi ciò può limitarne la capacità d'azione in detta materia.

Sebbene gli attori non statali abbiano acquisito potere, gli Stati continuano a svolgere un ruolo centrale nell'affermazione degli interessi di politica istituzionale, normativi o economici. L'importanza dello Stato è risultata evidente anche nella lotta contro la pandemia da COVID-19 in molti Paesi. È possibile che le catene di produzione vengano maggiormente radicate nelle regioni per conseguire una maggiore affidabilità. (Gruppi di) Stati potrebbero anche distanziarsi dagli organismi economici globali, con conseguente indebolimento delle norme internazionali. È poco probabile che si verifichi una vera e propria frattura con la globalizzazione, tanto più che comporterebbe spese enormi e non potrebbe essere attuata rapidamente.

2.1.3 Progresso tecnologico

Le nuove tecnologie vengono sviluppate sempre più rapidamente e impiegate sempre più diffusamente. La digitalizzazione e i progressi nei sensori generano dati più numerosi e migliori. Le moderne tecnologie della comunicazione consentono lo scambio di volumi di dati in costante aumento registrati, interconnessi e resi disponibili con calcolatori e algoritmi efficienti. L'utilizzo e l'analisi di tali dati costituiscono un vantaggio concorrenziale, ma comportano un potenziale di abuso. La sovranità dei dati appartiene sempre meno al settore pubblico e sempre più ai privati. Sulla scia della digitalizzazione, sempre più spesso il software assume il controllo di processi che sinora erano manuali, compresi quelli con ripercussioni fisiche.

Nei prossimi anni progrediranno anche l'apprendimento meccanico e l'automazione, la cosiddetta intelligenza artificiale. I sistemi funzionano così in maniera sempre più indipendente e le macchine possono prendere decisioni senza influenza umana diretta, anche se diventa vieppiù difficile comprenderne appieno i processi decisionali. Le decisioni automatizzate riguardano in misura crescente anche processi critici. La crescente delega di decisioni solleva questioni politiche, giuridiche ed etiche, in particolare in caso di conflitti armati.

Gli Stati possono diventare dipendenti da attori che sono all'avanguardia nello sviluppo di tali tecnologie. In linea di principio, uno scambio quanto più aperto possibile di tecnologie dell'informazione e della comunicazione è vantaggioso poiché così si sostengono la libertà di scelta e la sicurezza. Tuttavia, per ragioni di politica di sicurezza o di politica egemonica, lo scambio aperto può essere limitato o impedito, ad esempio per proteggere infrastrutture, ricerca e sviluppo propri, oppure per negare ai concorrenti l'accesso ai mercati. Ne risultano catene di tecnologie e di fabbricanti i cui prodotti e sistemi sono incompatibili con quelli di altre catene tecnologiche. Ciò potrebbe portare a una frammentazione dello sviluppo tecnologico e addirittura costringere gli Stati a scegliere una determinata catena tecnologica. In ogni caso, è da prevedere una libertà di azione limitata nella scelta e nell'acquisto di nuove tecnologie, come già mostra la discordia sull'utilizzo delle tecnologie cinesi da parte degli Stati occidentali.

2.1.4 Polarizzazione sociale

Rilevante sotto il profilo della politica di sicurezza è altresì il cambiamento in atto dei comportamenti individuali e collettivi. Ne è una caratteristica essenziale il rafforzamento della «identità» al centro dei movimenti politici. Noto anche come «politica identitaria», il fenomeno mette in risalto caratteristiche quali genere, etnia, lingua, origine od orientamento politico. L'identità è percepita come scelta individuale e transfrontaliera. Tale sviluppo promuove la frammentazione sociale e la polarizzazione: mentre determinati gruppi sono favorevoli all'aumento dell'apertura e della diversità della società e chiedono la parità anche per sé stessi o altri gruppi, mentre altri esigono un isolamento e incitano all'odio contro gruppi di popolazione con determinate caratteristiche. Questi gruppi assumono posizioni sempre più inconciliabili tra loro. Alla frammentazione e alla polarizzazione è associato il rischio di radicalizzazione politica e di estremismo violento.

Oggi i social media e i motori di ricerca caratterizzano sempre più il paesaggio delle informazioni. Sono impostati soprattutto come piattaforme per lo scambio di contenuti e rimangono ampiamente privi di supporto redazionale. In tale contesto, la selezione algoritmica personalizzata dei contenuti può comportare che gli utenti di Internet siano esposti quasi soltanto a informazioni corrispondenti alle proprie impostazioni attuali. Ciò favorisce la formazione di cosiddette «bolle di filtraggio». Il comportamento di selezione degli utenti può anche sostenere la formazione di «casse di risonanza» in cui persone con la stessa opinione interagiscono e si radicalizzano nel tempo. L'impatto effettivo di entrambi i meccanismi è però inferiore a quanto talvolta supposto; la grande maggioranza continua a utilizzare i media tradizionali quali fonte d'informazione e aderisce a reti di social media con molteplici opinioni. Tuttavia, ai margini politici possono senz'altro formarsi casse di risonanza.

2.1.5 Evoluzione del carattere dei conflitti

Le modalità di svolgimento dei conflitti stanno cambiando. L'attuale carattere dei conflitti rispecchia gli sviluppi egemonici, tecnologici e sociali degli ultimi anni.

La propensione alla violenza nelle relazioni internazionali rimane elevata a livello globale. Gli Stati che vogliono difendere o modificare con la violenza i rapporti di forza esistenti agiscono però più che in passato nella zona grigia tra conflitto armato e pace. Confondono deliberatamente i confini tra attori statali e non statali, ad esempio facendo ricorso a società di mercenari anziché a forze armate regolari. Questo modo di procedere mira a svolgere azioni sotto copertura e a poterne negare la paternità, anche se spesso con scarsa credibilità. In questo modo si vogliono evitare i costi politici, economici e sociali connessi a un conflitto aperto e rendere più difficili reazioni decise. I conflitti di oggi seguono perciò meno che in passato un classico processo di escalation. Sono caratterizzati dall'impiego, coordinato e il più a lungo possibile nascosto al di sotto della soglia di un conflitto armato, di mezzi politici, economici, militari, di intelligence, informatici e anche criminali, incluse armi e tecnologie moderne, in particolare nel settore dell'informazione e in ambito ciber.

Questa cosiddetta tipologia «ibrida» di condotta dei conflitti mira innanzitutto alla stabilità politica, economica e sociale di società e Stato, nonché alla capacità d'azione statale. È caratterizzato da scarsa trasparenza e imprevedibilità e punta soprattutto sulla popolazione per suscitare simpatia e indebolire la coesione sociale. Persone, gruppi e anche Stati possono essere raggiunti direttamente mediante un'informazione diffusa o mirata, ad esempio attraverso i social media. La disinformazione (notizie fuorvianti o del tutto inventate) è utilizzata per influenzare o sabotare processi politici, attaccare la credibilità di istituzioni e media e seminare dubbi sull'informazione in generale. Oggi l'uso di cibermezzi e di mezzi d'informazione a fini di politica egemonica è standard e potrebbe aumentare nei prossimi anni a seguito del numero crescente di attori statali e non statali.

Ma i tradizionali mezzi (militari) di svolgimento dei conflitti non diventano per questo irrilevanti. I cibermezzi e i mezzi d'informazione possono servire per logorare in preparazione di un attacco e sfociare infine in conflitti armati di tipo tradizionale. Nel contesto attuale si deve prevedere un'ampia gamma di mezzi e generi di attacco, incluse forze speciali e armi di precisione, fino ad azioni basate nello spazio. Ciò comprende minacce nello spazio aereo e a partire da quest'ultimo, dal momento che un numero crescente di attori statali e non statali può impiegare armi su grandi distanze. Il rapido sviluppo di nuove tecnologie e dell'intelligenza artificiale offre nuove opportunità, anche per sistemi d'arma autonomi. I droni, in particolare, ampliano notevolmente il potenziale per attacchi, esplorazione e trasmissione di dati, a basso costo e a basso rischio. Le forze armate in Europa devono quindi poter continuare ad affrontare un avversario di pari livello, per lo meno per tempi e spazi limitati. Puntano così su mobilità, formazioni in prontezza elevata, difesa aerea, capacità di controllo, di comunicazione e di condotta efficienti e interconnesse, digitalizzazione e nuove tecnologie.

Per conformarsi a questa ampia gamma di possibilità di attacco, le forze armate devono poter operare anche nella zona grigia tra conflitto armato aperto e pace. A tal fine vengono potenziate le loro capacità difensive e offensive in ambito ciber. Le autorità devono essere in grado di individuare gli atti d'influenza e la disinformazione e di reagirvi a seconda della forma del conflitto.

I moderni mezzi di svolgimento dei conflitti minano le strategie di dissuasione. Quest'ultima si basa sul fatto di comunicare credibilmente a un avversario che gli si può infliggere un danno che questi non è disposto a sopportare. Se però un attacco viene condotto sotto la soglia di un conflitto armato del quale non si possono provare gli autori in modo definitivo e, a seguito di disinformazione, la popolazione si distanzia in parte dal proprio Stato, la dissuasione risulta ampiamente inefficace. La dissuasione militare è pertanto integrata da una combinazione di strumenti civili per la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della resilienza della società e dello Stato nei confronti degli attacchi ibridi.

Cambiamenti significativi nelle tendenze globali in materia di politica di sicurezza

La politica di sicurezza internazionale è caratterizzata dalla concorrenza tra le grandi potenze. Quest'ultima si esprime in una lotta per le sfere d'influenza ed è rafforzata dal progresso tecnologico; in particolare nel settore tecnologico ne risulta una concorrenza sistemica tra differenti modelli economici e di sviluppo. Assieme all'interconnessione globale, detto progresso genera inoltre nuovi attori rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza, ad esempio imprese tecnologiche globali. Si constata altresì una maggiore polarizzazione di società che può manifestarsi come estremismo. Il carattere dei conflitti si è ulteriormente evoluto nella direzione delineata nel Rapporto sulla politica di sicurezza del 2016. L'importanza di cibermezzi e mezzi d'informazione continua a crescere, al fine di svolgere i conflitti il più possibile sotto copertura, ma le capacità convenzionali delle forze armate rivestono ancora un ruolo importante. La classica dissuasione da sola è diventata in gran parte inefficace; è necessaria l'interazione tra mezzi civili e militari e una resilienza rafforzata.

2.2 Contesto rilevante in materia di politica di sicurezza della Svizzera

Negli ultimi anni è ulteriormente mutato il contesto rilevante in materia di politica di sicurezza del nostro Paese: la concorrenza tra grandi potenze e potenze regionali emergenti è aumentata, la capacità di agire dell'UE e della NATO è messa alla prova, l'instabilità alla periferia dell'Europa si è accentuata. Nel contempo, le organizzazioni internazionali spesso sono bloccate in dossier significativi sotto il profilo della sicurezza.

Come dimostrano le iniziative nazionali isolate o le coalizioni *ad hoc*, è diminuita la volontà di alcuni Stati, anche europei, di impegnarsi insieme a favore della sicurezza. Taluni Stati europei e gli Stati Uniti sono inoltre confrontati con tensioni sociali, economiche e politiche interne che potrebbero sfociare in scontri violenti e assorbire perciò in larga misura l'attenzione dei decisori. Nel complesso, l'effetto protettivo del contesto geografico e politico della Svizzera diminuisce in quanto è diventato più instabile e anche eventi remoti possono toccare in modo rapido e diretto la sua sicurezza.

L'Europa centrale e occidentale si mostra relativamente stabile e a prova di crisi. Nonostante la Brexit e varie crisi, l'integrazione politica ed economica tra gli Stati di questa regione non potrebbe essere sostanzialmente messa in discussione.

Tra le più grandi economie del mondo nonché attore a orientamento globale, l'UE ha il potenziale per affermarsi nei confronti di grandi potenze quali Cina e Stati Uniti, ma molto dipende dalla sua coesione interna. Rimane difficile trovare il consenso nel posizionarsi a livello di politica estera. Se in quanto maggiore donatore mondiale di aiuti

allo sviluppo e difensore dell'ordine multilaterale l'UE ha un'importanza indubbia, finora ha però svolto un ruolo secondario nella politica di difesa. Iniziative quali la Cooperazione strutturata permanente (PESCO) o il Fondo europeo per la difesa (EDF) testimoniano la volontà politica di rafforzare la capacità di difesa, ma non possono far dimenticare che da questo punto di vista l'UE continua a funzionare fortemente a livello interstatale ed è ancora lungi dal conseguire autonomia su questioni strategiche rispetto agli Stati Uniti e alla NATO. Nella sicurezza interna si evidenzia però un'altra immagine: grazie agli accordi di Schengen, l'UE è riuscita a promuovere una cooperazione di polizia efficace. Numerosi progetti sono stati conclusi con successo.

La pandemia da COVID-19 ha mostrato che gli Stati e le società dapprima tendono per riflesso a seguire una politica nazionale solitaria. Nell'UE la politica sanitaria è di competenza degli Stati membri, motivo per cui l'Unione è intervenuta soltanto in una seconda fase e in relazione a questioni economiche e finanziarie. Al momento non è chiaro quale sarà l'impatto strutturale della crisi e quali conseguenze avrà sulla coesione e sulla capacità di agire dell'UE (in materia di politica di sicurezza).

Le linee di rottura tra *l'Europa e la Russia* si sono ulteriormente accentuate; ciò ha conseguenze dirette per gli Stati limitrofi occidentali della Russia, ma può anche tangere interessi svizzeri. L'annessione della Crimea in violazione delle norme del diritto internazionale pubblico e il perdurare del conflitto armato nell'Ucraina orientale nonché l'uso di aggressivi chimici contro le persone indesiderate gravano sulla relazione tra Europa e Russia. Anche le future relazioni tra UE e *Bielorussia* rimangono incerte. Le notevoli tensioni politiche e i conflitti irrisolti nel *Caucaso meridionale* mantengono il potenziale per sfociare in qualsiasi momento in ostilità aperte.

L'Europa sudorientale continua a dover affrontare situazioni di tensione. Nei Balcani occidentali, il processo di avvicinamento europeo ha un effetto stabilizzante sulla regione, nonostante il persistere di un potenziale di conflitto in loco, ad esempio nelle relazioni tra Serbia e Kosovo e all'interno della Bosnia e Erzegovina.

L'instabilità degli Stati *dell'Africa settentrionale* ha conseguenze dirette sulla sicurezza in Europa. Essi svolgono un ruolo importante nel canalizzare la migrazione dall'Africa subsahariana. La pandemia da COVID-19 ha aumentato l'instabilità. L'Algeria deve lottare contro un peggioramento delle difficoltà economiche e di politica interna. Quanto al conflitto in Libia, nei prossimi anni non c'è da attendersi una soluzione politica solida. La ricerca di una soluzione è resa più difficile in particolare dall'intervento politico e militare di attori stranieri nel conflitto.

La già precaria situazione della sicurezza nella *regione del Sahel* si è ulteriormente deteriorata. Al separatismo, alla violenza interetnica, al malgoverno, alla corruzione e alla criminalità si è aggiunto il terrorismo jihadista, che attraverso quella regione si è diffuso in Africa occidentale. Gli Stati della regione difficilmente saranno in grado di affrontare tali minacce con le proprie forze e l'impegno internazionale rimane quindi importante per la sua stabilità. È improbabile che l'aumento della popolazione in molti Stati del Sahel venga assorbito dalle economie della regione e l'impatto economico della pandemia da COVID-19 è un freno supplementare allo sviluppo. Si prevede un livello costantemente elevato di pressione migratoria sugli Stati dell'Africa settentrionale e successivamente sull'Europa.

È assai probabile che persistano i conflitti *nel bacino del Mediterraneo orientale e nelle zone adiacenti*. Manca una soluzione politica per la Siria, che però rimane la condizione

per la fine del conflitto. La Turchia si allontana dagli Stati occidentali e collabora maggiormente con la Russia. L'obiettivo della politica turca rimane quello di creare una propria zona d'influenza in Africa settentrionale e nel Vicino e Medio Oriente. Le realtà economiche, incluse le conseguenze della pandemia da COVID-19, potrebbero tuttavia limitare la portata della politica estera e di sicurezza turca nei prossimi anni. Il confronto tra Stati Uniti, Israele e Stati arabi del Golfo Persico, da un lato, e Iran, dall'altro, continuerà a caratterizzare la dinamica della regione. Anche se un'escalation militare sembra poco probabile, potrebbe però essere innescata, ad esempio, da un incidente militare o da un massiccio potenziamento dell'attività di arricchimento dell'uranio da parte iraniana. Gli Stati della regione, in particolare Iraq e Libano, affrontano crisi politiche e socioeconomiche gravi e durature, aggravate dalla pandemia da COVID-19. A ciò si aggiungono le tensioni tra gruppi etnici e religiosi. Benché il suo potenziale di mobilitazione dell'opinione pubblica internazionale sia diminuito, il conflitto in Vicino Oriente rimane irrisolto e di costante importanza per la regione. Anche in futuro i gruppi jihadisti continueranno a sfruttare a proprio vantaggio le tensioni e i conflitti, le debolezze economiche e la polarizzazione sociale negli Stati della regione. L'interazione di questi fattori può portare a conflitti armati interni e internazionali come pure al crollo di singoli Stati.

Il parziale ritiro degli Stati Uniti dal Vicino e Medio Oriente e la loro riluttanza a intervenire in Africa settentrionale aumentano le possibilità di influenza di Russia, Cina, Turchia e Iran in quelle regioni. È probabile che gli Stati europei continuino a impegnarsi per la sicurezza in Africa settentrionale e nel Vicino e Medio Oriente, ma dovranno sempre più concertarsi con le attività in loco della Cina e della Russia.

Grandi potenze concorrenti

Gli *Stati Uniti* orientano strategicamente la loro politica di sicurezza alla sfida da parte della Cina. La tendenza ad agire unilateralmente e a ritirarsi dalle organizzazioni o dagli accordi internazionali si è rafforzata negli ultimi anni, ma con la nuova amministrazione potrebbe, almeno in parte, esserci un'inversione di tendenza. Il Paese nordamericano continua a disporre di ingenti mezzi economici, diplomatici e militari e di un *soft power* tuttora notevole. Gli Stati Uniti rimangono l'unica grande potenza con un chiaro potenziale per assumere un ruolo di leader globale, ma negli ultimi anni lo hanno sfruttato poco.

È probabile che anche negli anni a venire gli Stati Uniti continueranno a ricorrere considerevolmente a mezzi di potere economici quali dazi speciali e sanzioni. Nonostante si sia focalizzata sulla concorrenza con la Cina, anche l'Europa continuerà a dover mettere in conto questo tipo di pressione da parte degli Stati Uniti. Particolarmente importante per il contesto di politica di sicurezza della Svizzera è il fatto che gli Stati Uniti eserciteranno probabilmente ulteriori pressioni sui loro alleati europei affinché aumentino i contributi alla difesa comune.

La Russia rimane una potenza militare e sfida in modo puntuale il dominio degli Stati Uniti. È spinta da considerazioni di politica egemonica e dalla sfiducia nei confronti dell'Occidente. Quale potenza nucleare e in virtù dei suoi interventi militari nel Caucaso, nel Vicino e Medio Oriente e in Africa settentrionale, del suo ruolo nel conflitto in Ucraina e del suo peso nelle organizzazioni internazionali, la Russia svolge un ruolo importante nella politica di sicurezza internazionale. Dispone della volontà politica e dei

mezzi diplomatici per influenzare gli sviluppi globali e regionali. L'apparato di potere russo non esita neppure a impiegare violenza con esito fatale contro persone non gradite, anche all'estero. Alla Russia mancano tuttavia i mezzi economici e l'attrattiva del modello sociale per occupare durevolmente un ruolo di leader nella politica mondiale. Ciò non cambierà in modo sostanziale neanche con gli eventuali successi, ad esempio nell'approvvigionamento ai Paesi di vaccini contro il COVID-19. Essa vuole consolidare una sfera di influenza esclusiva, in particolare lungo i confini dell'ex Unione Sovietica. L'Europa orientale, i Balcani e il bacino del Mediterraneo dovrebbero continuare a essere al centro della sua politica.

Negli ultimi anni la Russia ha acquisito un notevole potenziale militare in alcuni settori. Sotto il profilo convenzionale, nel prossimo futuro essa rimarrà però inferiore alla NATO, ammesso che gli Stati Uniti mantengano il proprio contributo alla sicurezza europea. Nonostante l'erosione del regime di controllo degli armamenti e di disarmo, rimarrà invariata per gli anni a venire la dissuasione strategica tra Stati Uniti e Russia. È tipico di quest'ultima l'impiego combinato di un'ampia gamma di mezzi (civili e militari, aperti e sotto copertura) per esercitare pressione. Essa continuerà a tentare di indebolire la NATO e l'UE, di mettere gli Stati membri gli uni contro gli altri e di promuovere gli attori che servono ai suoi interessi in quegli Stati. Le attività informative della Russia contro gli interessi europei proseguiranno ad alto livello. Anche la criminalità organizzata russa è un aspetto importante per gli interessi svizzeri in materia di sicurezza.

La Cina è diventata la seconda economia più grande al mondo e una grande potenza d'importanza globale. Impone i propri interessi di politica economica e di sicurezza in Asia, in parte con poco riguardo per gli interessi di altri Paesi e talvolta in contrasto con il diritto internazionale. In combinazione con la modernizzazione delle sue forze armate, l'ascesa economica della Cina porta a uno spostamento degli equilibri di potere internazionali. Essa sfida il dominio degli Stati Uniti in modo puntuale ed estende continuamente la sua influenza con mezzi economici, politici e anche egemonici. Non è tuttavia chiaro fino a che punto la Cina stia davvero cercando di assumere un ruolo di leader globale e se un siffatto ruolo sarebbe accettato a livello internazionale: il modello di governo cinese rimane uno Stato monopartitico sotto la guida del Partito comunista cinese. Negli ultimi anni vi è stato un accentramento ancora maggiore del potere politico. Sono stati inoltre rafforzati il controllo sociale e la repressione interna. L'economia sovraindebitata e la crescita rallentata potrebbero diventare una sfida per il partito al potere.

Accentuata dall'insorgere e dal decorso della pandemia da COVID-19, la percezione di minaccia reciproca degli Stati Uniti e della Cina inasprisce la concorrenza in ambito politico, commerciale, tecnologico e militare. Con l'iniziativa «Belt and Road», la Cina apre nuovi mercati e investe in progetti infrastrutturali e nell'estrazione di risorse naturali. Essa intende controllare direttamente l'infrastruttura necessaria. In Asia impiega mezzi paramilitari e militari per esercitare pressione, ad esempio nel Mar Cinese Meridionale. In Africa svolge già un ruolo chiave economico e nel Vicino e Medio Oriente estende costantemente il proprio impegno economico. Fa tuttavia il possibile per tenersi fuori dai conflitti regionali. Anche in Europa l'influenza cinese si espande attraverso l'impegno politico o l'acquisizione di imprese e infrastrutture o di parti di esse. Ne derivano dipendenze per gli Stati occidentali dovute, ad esempio, al controllo di infrastrutture di trasporto, comunicazione e logistica da parte di imprese statali cinesi.

Il modo di procedere della Cina nello Xinjiang e a Hong Kong e la sua politica in relazione alla pandemia hanno provocato reazioni negli Stati Uniti e in molti Stati europei. Nel complesso, le politiche di numerosi Stati occidentali nei confronti del Paese asiatico dovrebbero diventare più critiche. In linea di principio, è da prevedere una combinazione di dialogo e contenimento. Dal punto di vista cinese questi sviluppi dovrebbero essere significativi, per cui è da prevedere una crescente intensità della sua attività di intelligence.

Organizzazioni internazionali e cooperazione

L'annessione della Crimea nel 2014 ha comportato per la *NATO* sforzi supplementari volti ad aumentare la propria capacità di difesa collettiva. Tra questi, una sua maggiore presenza sul fianco orientale e la reintroduzione di esercitazioni di mobilitazione e di spostamento di truppe a livello di Alleanza. Gli Stati della NATO hanno inoltre adottato misure al fine di potere affrontare meglio, quale Alleanza, dei conflitti ibridi ad esempio identificando i ciberattacchi come possibili fattori scatenanti della difesa collettiva e rafforzando le proprie capacità nella gestione delle crisi. La gestione delle minacce ibride rimane nondimeno una sfida per la NATO, in particolare quanto all'attuazione degli obblighi di assistenza secondo l'articolo 5 del Trattato dell'Atlantico del Nord.

Negli ultimi anni si è inasprita la discussione, che si protrae da decenni, sulla ripartizione degli oneri tra i membri della NATO. Prima della pandemia da COVID-19, molti Stati europei avevano aumentato le proprie spese per la difesa. Non è ancora chiaro se, in seguito alla pandemia, almeno una parte degli Stati della NATO tornerà a ridurre per lo meno temporaneamente i propri bilanci per gli armamenti e la difesa.

Nei prossimi anni la NATO sarà in grado di agire politicamente e militarmente, rimanendo quindi essenziale per la sicurezza dell'Europa, purché gli Stati Uniti non riducano in misura sostanziale il proprio impegno europeo. Continueranno a esistere le linee di frattura tra gli alleati orientali della NATO, che chiedono all'organizzazione di focalizzarsi sulla dissuasione militare della Russia, e gli alleati che si sentono maggiormente minacciati dagli sviluppi sul fianco sud della NATO. Gli interessi turchi nel bacino del Mediterraneo sono parzialmente in conflitto con gli interessi di altri Stati della NATO e anche queste tensioni sono una sfida per la sua capacità d'azione.

Nonostante un tendenziale indebolimento delle organizzazioni internazionali, a livello globale *l'ONU*, e specialmente il Consiglio di sicurezza, continua a svolgere un ruolo significativo in molte questioni di sicurezza internazionale. Tuttavia, norme, accordi e organizzazioni internazionali vengono regolarmente aggirati e indeboliti da parte di attori statali e non statali. Ciò si evidenzia anche nel controllo degli armamenti e nel rispetto del divieto dell'uso della forza sancito dal diritto internazionale pubblico. Se membri permanenti del Consiglio di sicurezza hanno interessi diretti in una regione in conflitto, è probabile che anche nei prossimi anni gli organismi dell'ONU rimarranno spesso bloccati nella risoluzione del conflitto.

A livello regionale si può citare l'*OSCE*, l'unica organizzazione per la sicurezza in Europa che comprende la Russia e gli Stati Uniti su un piano di parità e che rimane un forum per dialogare e rafforzare la fiducia. L'OSCE continuerà ad avere difficoltà a raggiungere un consenso su questioni importanti a causa della polarizzazione divenuta più forte.

La limitata capacità di agire delle organizzazioni internazionali incoraggia il passaggio a coalizioni *ad hoc* e a gruppi informali quali il G7 o il G20. La tendenza ad allontanarsi dalle organizzazioni internazionali dovrebbe continuare negli anni a venire, soprattutto per quanto riguarda l'imposizione di interessi di politica egemonica o regionale di Stati o gruppi di Stati.

Cambiamenti significativi nel contesto rilevante in materia di politica di sicurezza

L'orientamento degli Stati Uniti ha un impatto diretto sulla coesione della NATO e influenza in modo significativo il contesto della Svizzera in materia di politica di sicurezza. In linea di principio, il Consiglio di sicurezza dell'ONU e l'OSCE sono in grado di agire, ma sono talvolta bloccate nelle loro procedure decisionali a causa di opposti interessi di grandi potenze. L'UE continua a essere confrontata con sfide politiche ed economiche e la sua capacità di azione internazionale dipenderà dalla sua coesione. La periferia europea è diventata ancora più instabile, anche a causa della lotta di politica egemonica per esercitare influenza. La Cina pone gli Stati occidentali di fronte alla sfida di sapere come affrontarla sul piano politico ed economico. La Russia continua a sfidare fortemente gli Stati europei e gli Stati Uniti in materia di politica di sicurezza. Complessivamente, negli ultimi anni è diminuito l'effetto protettivo del contesto geografico e politico della Svizzera.

2.3 Situazione di minaccia per la Svizzera

Qui di seguito vengono discusse le singole minacce per il nostro Paese. Occorre osservare che esercitate nello stesso momento, in modo coordinato e alternandosi, esse hanno una forte influenza sulla Svizzera e possono mettere a rischio il suo sistema politico, la sua popolazione e le sue infrastrutture.

2.3.1 Minacce provenienti dal ciberspazio

All'origine dei ciberattacchi possono esserci motivi differenti: spionaggio, sabotaggio, manipolazione, disinformazione o attività criminali. Gli attacchi vengono compiuti da una moltitudine di attori; vi rientrano cibercriminali, hacktivisti, società di hacking orientate al profitto, società di copertura statali od organizzazioni statali. Alcuni Stati sviluppano fortemente le proprie capacità nell'ambito ciber offensivo, mediante un opportuno potenziamento o la collaborazione con gruppi non statali. Si può pertanto prevedere un aumento di ciberattacchi statali di autori non identificati. La minaccia nel ciberspazio aumenta però anche a causa della crescente disponibilità a utilizzare cibermezzi in modo offensivo nei conflitti e dei minori scrupoli da parte dei cibercriminali di accettare che ci siano danni.

Da alcuni anni si assiste a un aumento delle cibercapacità offensive di Russia, Cina e Iran per lo spionaggio nel nostro Paese. La minaccia per obiettivi economici e politici in Svizzera a seguito di ciberattacchi cinesi e russi rimane elevata. Gli obiettivi includono, tra l'altro, le autorità, l'esercito, le organizzazioni internazionali con sede a Ginevra e le rappresentanze estere, nonché il settore finanziario e tecnologico. Nell'ambito della criminalità sono sempre più frequenti gli attacchi con trojan di crittografia (cosidd.

ransomware) dove i dati vengono cifrati e dunque resi inutilizzabili. Siffatti attacchi possono in gran parte paralizzare interi sistemi e imprese.

La situazione di minaccia in ambito ciber è influenzata in misura determinante dalla digitalizzazione di processi commerciali e produttivi. Ciò è favorito da nuove tecnologie, quali l'industria 4.0, la domotica digitale o le infrastrutture urbane interconnesse, che beneficeranno di ulteriori opportunità di sviluppo grazie all'introduzione del nuovo standard di telefonia mobile 5G. A ciò si accompagna una maggiore delega di processi, finora controllati dall'uomo, a sistemi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). Sempre più spesso, anche in caso di infrastrutture critiche, le competenze decisionali per processi aventi ripercussioni in parte anche fisiche vengono trasferite a sistemi digitali che prendono autonomamente decisioni di gestione. Il concatenamento di decisioni successive, ognuna basata su quella precedente, si traduce sempre più in processi decisionali complessi eseguiti da sistemi autonomi delle TIC. Tali procedure non sono più necessariamente controllate dal gestore effettivo, ma possono essere esternalizzate a fornitori di servizi esterni.

Costituiscono una componente centrale e critica della digitalizzazione di processi aziendali le soluzioni hardware e software necessarie a tal fine. Nei prossimi anni i Paesi di origine dei produttori continueranno a limitarsi a pochi Stati, in particolare gli Stati Uniti e la Cina. Questi Stati controllano così la catena di fornitura globale delle TIC ed esercitano una grande influenza in organismi internazionali che fissano standard, ad esempio l'Unione internazionale delle telecomunicazioni. In conseguenza di misure di controllo delle esportazioni e di sanzioni adottate dagli Stati Uniti si delinea la formazione di due aree distinte. Nel caso estremo, ciò potrebbe significare che in futuro il nostro Paese dovrebbe limitarsi a collaborare con uno dei due suddetti Paesi e con i suoi partner, con tutte le dipendenze che ne conseguono.

Le forti interdipendenze e dipendenze sistemiche da catene di fornitura sparse a livello mondiale accrescono la vulnerabilità e moltiplicano gli effetti provocati da ciberincidenti. Aumenta così anche il pericolo per le infrastrutture critiche, che possono subire danni anche in caso di ciberincidenti che non puntano direttamente a danneggiarle.

2.3.2 Attività di influenza e disinformazione

Le attività di influenza mirano a manipolare la percezione, il pensiero e l'azione di individui, gruppi e società.

Sono rilevanti in materia di politica di sicurezza le attività di influenza se hanno origine da Stati, sono contrarie al funzionamento di una società e di uno Stato e puntano a minarne l'ordine democratico. Può trattarsi di ritardare processi decisionali, di indirizzare le decisioni nella direzione desiderata o, più in generale, di indebolire la fiducia nei processi democratici e nell'operato statale.

Siffatte attività comprendono l'impiego coordinato di mezzi e metodi legali e illegali, attività nell'ambito della comunicazione, propaganda e disinformazione, operazioni sotto copertura di servizi informazioni e l'esercizio di pressione politica, economica e militare. Ciò distingue le attività di influenza dall'abituale rappresentanza di interessi nell'ambito della diplomazia.

Con l'impiego consapevole e massiccio di informazioni false, poste in un contesto errato o altrimenti manipolate, le attività di influenza si orientano in particolare a società aperte e democratiche, fondate su un'onesta competizione delle idee e su una base fattuale comune.

Considerati i confronti a livello di politica egemonica, la Svizzera deve aspettarsi che aumenti il rischio che la sua società e le sue autorità diventino l'obiettivo di attività di influenza. Quale Stato dell'Europa occidentale e condividendone valori comuni, nonché in virtù della sua forte interconnessione politica ed economica internazionale, il nostro Paese è già oggi indirettamente oggetto di attività generali focalizzate su Stati occidentali. Sussiste inoltre il rischio che il territorio svizzero venga sfruttato come snodo da agenti esercitanti influenza per svolgere o finanziare, a partire da esso, questo tipo di attività contro Stati terzi od organizzazioni internazionali.

Occorre altresì evidenziare il potenziale di minaccia che operazioni di influenza rappresentano per la Svizzera in quanto attore di politica estera e sede di numerose organizzazioni internazionali. In passato, ad esempio, le nostre istituzioni e le organizzazioni internazionali con sede nel nostro Paese sono state il bersaglio di attività di influenza russe. Ciò era connesso a eventi politici e di intelligence che non riguardavano principalmente la Svizzera. Nell'ambito delle ampie attività di influenza nel contesto del tentato omicidio dell'agente russo Sergej Skripal è stato preso di mira il Laboratorio Spiez. Anche organizzazioni sportive internazionali sono state nel mirino delle attività russe.

Finora, in relazione ad attività di influenza, il nostro Paese si è concentrato su Russia e Cina. Con tali attività esse non perseguono i medesimi obiettivi e utilizzano quindi mezzi differenti. È probabile che in futuro anche altri Stati saranno in grado e disposti a svolgere siffatte attività contro la Svizzera e in Svizzera.

2.3.3 Terrorismo

Nel nostro Paese, persone o cellule legate allo «Stato islamico» sono state individuate, e talune condannate, per il loro coinvolgimento in piani per attentati a partire dal nostro territorio. Le indagini delle autorità svizzere hanno dimostrato che Svizzeri recatisi all'estero con finalità jihadiste avrebbero suggerito o addirittura partecipato alla pianificazione di attentati contro infrastrutture situate sul territorio svizzero. D'altra parte, la propaganda dei gruppi jihadisti può ispirare persone a passare all'azione violenta in Svizzera.

Come dimostrato dagli attacchi del 12 settembre 2020 a Morges e del 24 novembre 2020 a Lugano, la minaccia terroristica più probabile nel nostro Paese proviene da attori il cui orientamento violento è radicato tanto in crisi personali o problemi psichici quanto in un'opera di convincimento ideologico. Le persone radicalizzate più suscettibili di commettere attentati sono ispirate dalla propaganda jihadista senza avere necessariamente un contatto diretto con un gruppo o un'organizzazione jihadista. Questo tipo di attacchi rimane una sfida per la sicurezza.

Il ventaglio di possibili attacchi va da quelli semplici, perpetrati da individui o piccoli gruppi isolati, fino a operazioni logistiche complesse (p. es. l'utilizzo di aggressivi chimici, droni). Gli attentati commessi da singoli o piccoli gruppi ispirati al jihadismo e che richiedono pochi mezzi logistici non dipendono dalle capacità dello «Stato islamico»

o di al-Qaeda quali organizzazioni. In generale, questi individui isolati o piccoli gruppi agiscono spontaneamente, senza direttive né sostegno finanziario esterni. Anche gli attacchi complessi di più di ampia portata con esplosivi, semplici agenti chimici quali i gas tossici (es. il cloro) o altre sostanze velenose (es. la ricina) necessitano mezzi e risorse limitati.

In Svizzera persiste la minaccia terroristica con finalità jihadiste. L'ideologia che ha spinto giovani europei a recarsi in Siria è sempre viva e ciò malgrado la disfatta dell'autoproclamato Califfato dell'organizzazione «Stato islamico». Inoltre, i conflitti che hanno causato l'emergere di fazioni jihadiste presumibilmente non troveranno un epilogo a breve. La minaccia di questi attori segnerà quindi durevolmente i prossimi anni. Le persone recatesi all'estero con finalità jihadiste rimangono una minaccia per la sicurezza interna ed esterna del nostro Paese. Il loro possibile ritorno pone le autorità a tutti i livelli di fronte a sfide (questioni giuridiche, d'integrazione e di sicurezza).

La Svizzera dovrebbe continuare a essere un obiettivo secondario per attentati di gruppi jihadisti, a meno che alcune delle sue decisioni politiche siano percepite come ostili ai musulmani o all'Islam. Tuttavia, le organizzazioni internazionali e gli interessi di Paesi stranieri che svolgono un ruolo preponderante nella lotta contro il terrorismo sul palcoscenico internazionale potrebbero essere bersaglio di attacchi sul nostro territorio.

Gli interessi svizzeri all'estero potranno sempre essere il bersaglio delle azioni opportunistiche o imprevedibili di gruppi jihadisti, come ad esempio in Africa settentrionale o nel Sahel. La minaccia jihadista continuerà probabilmente a estendersi e potrà persino colpire Paesi finora risparmiati, come i Paesi del Golfo di Guinea. Considerate le tensioni e i conflitti, ma anche le condizioni economiche e sociali sfavorevoli, i gruppi jihadisti continueranno a rappresentare una minaccia per numerosi Paesi anche nel Vicino e Medio Oriente.

Nonostante questi sviluppi, il nostro territorio continua a essere utilizzato principalmente da gruppi terroristici di ogni estrazione ideologica per svolgervi attività di propaganda, reclutamento, supporto logistico e finanziamento. Le reti di simpatizzanti costituiscono anche un vivaio di candidati per partenze nelle regioni in cui operano questi gruppi.

2.3.4 Estremismo violento

Attualmente, tre ambienti sono considerati dell'estremismo violento: estrema sinistra, estrema destra e causa animalista. Finora, l'uso della violenza in questi tre settori rimane al di sotto del limite del terrorismo.

Gli ambienti di estrema destra e quelli di estrema sinistra potrebbero intensificare l'uso della violenza e svilupparne l'intensità con cui viene messa in atto, trasformandosi così in gruppi terroristici. Se attualmente all'interno di questi gruppi manca la motivazione, sono invece presenti il potenziale di violenza e le conoscenze tattiche e tecniche. Parimenti, gli individui non affiliati a queste strutture, ma che ne condividono le ideologie, hanno le capacità per passare rapidamente all'azione. Sebbene pianifichino e compiano da soli le proprie azioni, sono influenzati da correnti sociali, possono intrattenere contatti con altre persone radicalizzate e scambiare opinioni con altre persone o gruppi estremisti.

Un siffatto evolvere dell'estremismo violento in terrorismo si osserva, ad esempio, in diversi Paesi europei. Gli attacchi di individui isolati di estrema destra diventano sempre più frequenti e i mezzi utilizzati sono assimilabili a mezzi che si possono definire terroristici. Nei prossimi anni la Svizzera rischia di dover affrontare lo stesso fenomeno.

Altri movimenti potrebbero giungere all'uso della violenza al fine di imporre le proprie idee politiche nei prossimi anni. Sostenitori delle ideologie estremiste potrebbero radicalizzarsi se le loro richieste non fossero prese in considerazione nell'ambito del processo politico attuale. Gli effetti della pandemia da COVID-19 potrebbero aggravare tali tendenze.

2.3.5 Conflitto armato

Sempre più spesso nei conflitti si ricorre a mezzi ibridi, ad esempio mediante l'impiego di truppe o di cibermezzi non identificati e disinformazione. Ma rimangono una realtà in Europa anche la minaccia diretta o il ricorso alla violenza armata da parte di attori statali.

Il confronto tra la Russia e gli Stati occidentali non è un fenomeno a breve termine. La Russia e la NATO stanno cercando di evitare un conflitto armato, ma il rischio è aumentato negli ultimi anni. La Russia ha notevolmente rafforzato il proprio potenziale militare e aspira a essere in grado di condurre in Occidente una guerra contro un forte avversario convenzionale. Ciò si riflette anche negli scenari delle grandi esercitazioni strategiche annuali. Anche la NATO e gli Stati europei che non vi aderiscono si orientano di nuovo maggiormente a un conflitto convenzionale.

Un grave caso di crisi al confine orientale della NATO rappresenterebbe una grande sfida per l'Europa e potrebbe causare instabilità politica, economica e sociale, interruzioni delle catene di approvvigionamento e movimenti migratori. Un conflitto tra la NATO e la Russia può però anche scaturire da un'escalation della situazione nella periferia europea e avere le stesse conseguenze. Se un caso di crisi dovesse acuirsi in Europa, la Russia potrebbe ricorrere a mezzi militari per intervenire al confine orientale della NATO. Il ripristino dello status quo ante sarebbe possibile soltanto con un'ulteriore escalation del conflitto.

A breve e medio termine è improbabile una minaccia militare diretta mediante un attacco terrestre contro il nostro Paese. Gli effetti di un simile attacco sarebbero però talmente gravi da non poter essere trascurati. Ma in caso di conflitto armato tra la NATO e la Russia, con il perdurare del conflitto per la Svizzera potrebbe risultare una minaccia diretta qualora una delle parti in conflitto volesse, con mezzi militari, ottenere da essa concessioni economiche, politiche o militari. In tale contesto un avversario potrebbe impiegare, o minacciare di farlo, armi convenzionali impiegabili a distanza (o *stand-off weapon*), forze per operazioni speciali e cibermezzi contro obiettivi militari e civili nel nostro Paese. In uno scenario di questo tipo, invece, sarebbe improbabile un attacco terrestre diretto contro di esso.

In quanto parte della comunità degli Stati europea, a causa del crescente ricorso alla tipologia «ibrida» di condotta dei conflitti la Svizzera sarebbe tuttavia direttamente coinvolta anche in un conflitto armato all'estero, nel continente europeo o nella sua periferia (pur senza la partecipazione della Russia o della NATO). In ogni caso, in un siffatto scenario vi sarebbe una minaccia per il nostro Paese a causa di ciberattacchi, sabotaggio, disinformazione, sovversione, utilizzo abusivo del territorio svizzero per

sostegno logistico e spionaggio. Anche per i cittadini svizzeri nella zona di crisi vi sarebbe un pericolo. Parimenti, sarebbe probabile che la Svizzera debba affrontare questioni inerenti alla neutralità in relazione all'uso del territorio e dello spazio aereo per il transito militare.

Un attacco armato contro il nostro Paese o altri Paesi europei potrebbe essere condotto anche da fuori dell'Europa su grande distanza. A tal fine entrano in linea di conto in particolare missili balistici, missili da crociera e armi ipersoniche. Al momento, soltanto pochi Stati sono in grado di compiere tali attacchi e da essi non si intravede né si prevede alcuna intenzione in tal senso. Ma la diffusione di tali sistemi d'arma continuerà. Se per i prossimi anni non si considera probabile un attacco alla Svizzera con armi a lunga gittata, la crisi libica del 2008–2010 ha però mostrato come uno Stato possa adottare misure drastiche nei confronti della Svizzera senza grande preavviso. Qualora un attore di questo tipo disponga di armi a lunga gittata, potrebbe minacciare e ricattare il nostro Paese anche con mezzi militari.

2.3.6 Sviluppo e diffusione di sistemi d'arma

Negli ultimi anni il controllo degli armamenti e il disarmo sono stati fortemente indeboliti dalle violazioni di accordi esistenti e soprattutto dalla denuncia di importanti accordi da parte delle grandi potenze[1]. È possibile, ma per nulla certo, che il cambio di Governo a Washington porterà a un'inversione di tendenza.

Gli arsenali nucleari delle grandi potenze sono stabili dal punto di vista quantitativo, ma da quello qualitativo vengono perfezionati. Incoraggiati dal riaccendersi delle tensioni, sono stati effettuati importanti investimenti nell'ammodernamento degli arsenali o nello sviluppo di nuovi sistemi di lancio. Le armi ipersoniche potrebbero essere particolarmente destabilizzanti. Non esistono difese efficaci contro di esse, sfumano la linea di demarcazione tra armamento nucleare e convenzionale e la loro velocità significa che, per mancanza di tempo, uno Stato deve reagire subito nel caso di un indizio di attacchi con siffatte armi; ciò aumenta il rischio di errori.

Nell'ambito dei missili da crociera è da prevedere un aumento qualitativo del potenziale di minaccia (innanzitutto un miglioramento della capacità di sopravvivenza) e un'ulteriore diffusione di questo tipo di armi. Specialmente la Russia sta sviluppando siffatti sistemi, che potrebbero minacciare anche la Svizzera. La Russia aumenta anche in modo significativo il numero di piattaforme operative per i missili da crociera (sottomarini, navi da combattimento di superficie). Altri Stati acquisiranno missili da crociera, nel cui raggio d'azione si troverà il nostro Paese, ma che saranno equipaggiati in modo convenzionale. Anche alcuni attori non statali dispongono di missili da crociera e di missili balistici, tuttavia soltanto a corta gittata.

Altri Stati acquisiranno la capacità di condurre una guerra interconnessa in aree operative remote. Lo sviluppo necessario a tal fine di sensori e droni efficienti progredisce a livello mondiale.

---

[1] In particolare l'accordo sul nucleare con l'Iran (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPoA), il Trattato sulle forze nucleari a medio raggio (Intermediate-Range Nuclear Forces, INF) e il Trattato «Cieli Aperti» ai fini dell'autorizzazione di voli di sorveglianza (Open Skies Treaty).

In quanto polo industriale e di ricerca innovativo, la Svizzera è esposta al rischio dell'ulteriore diffusione della tecnologia per armi altamente tecnologiche e deve continuare ad attuare misure volte ad evitare siffatta proliferazione. L'industria svizzera dispone di capacità nelle scienze dei materiali, che sono importanti, ad esempio, per lo sviluppo di armi ipersoniche. La robotica e lo sviluppo dei droni in ambito civile nel nostro Paese possono servire a sviluppi militari stranieri. Gli strumenti di precisione fanno da sempre parte delle competenze centrali dell'economia svizzera. Per avere accesso alla tecnologia, gli Stati stranieri non soltanto acquisiscono singoli beni, ma acquistano anche supporti tecnologici od offrono alle università svizzere interessanti accordi di cooperazione. In questo modo può succedere che tali infrastrutture vengano utilizzate per sviluppi che mettono in pericolo la Svizzera.

2.3.7 Spionaggio

In quanto sede di organizzazioni internazionali e di multinazionali, teatro di trattative internazionali, piazza finanziaria e commerciale e polo di tecnologia e ricerca, il nostro Paese è un interessante obiettivo di spionaggio. Inoltre, i servizi di intelligence possono minacciare direttamente gli interessi svizzeri prendendo di mira membri del corpo diplomatico e delle autorità cantonali e federali, militari, giornalisti, ricercatori, manager dell'economia e persone esposte provenienti da determinate comunità della diaspora.

Anche in futuro la Svizzera sarà oggetto di attività di spionaggio. Tutti gli elementi indicano che le risorse e le capacità dei servizi informazioni verranno potenziate su scala mondiale. In tale contesto, anche i cibermezzi offensivi vengono costantemente perfezionati. La digitalizzazione crea nuove possibilità per rubare informazioni sensibili o sabotare sistemi di informazione. È assai probabile che nel nostro Paese proseguirà l'aumento dei ciberattacchi con origine statale a fini di spionaggio osservato negli ultimi anni.

2.3.8 Gravi forme di criminalità e criminalità organizzata

La criminalità in Svizzera è caratterizzata da possibilità tecnologiche in rapida evoluzione. Il mondo criminale adegua i propri metodi di lavoro e sfrutta questi nuovi strumenti. Nella criminalità digitale (cibercriminalità) si impiegano tecnologie moderne quali servizi Internet, social media e crittografia, in particolare per reati contro il patrimonio. Questi possono essere commessi sia da gruppi criminali organizzati, sia da autori con un grado di organizzazione limitato.

La minaccia nella criminalità organizzata proviene principalmente da organizzazioni mafiose italiane attive in tutto il Paese e che minacciano gravemente le istituzioni conformi allo stato di diritto e la piazza finanziaria svizzere. Grazie alla loro forte e pluriennale presenza, a legami familiari in Svizzera e alla vicinanza linguistica, le suddette organizzazioni sono in grado di infiltrarsi negli ambiti amministrativi ed economici.

Per il nostro Paese sussiste inoltre un accresciuto potenziale di minaccia da parte di gruppi criminali provenienti da Stati dell'ex Unione Sovietica. Spesso dispongono di notevoli risorse economiche e, in parte, di un sostegno politico nei loro Stati d'origine. Sono attivi in ambiti delittuosi ai quali la Svizzera è particolarmente esposta a causa dell'attrattiva

della sua piazza finanziaria (p. es. il riciclaggio di denaro) o che incidono direttamente sul ruolo delle autorità (p. es. la corruzione). Oltre ai rischi in materia di politica di sicurezza, dalla grande importanza della piazza finanziaria svizzera per l'élite al potere in questi Stati risultano rischi in materia di politica estera.

Anche gruppi criminali dell'Europa sudorientale generano un notevole pericolo. Dominano determinate forme di criminalità, come il traffico di droga e di esseri umani, sono molto propensi alla violenza e ben organizzati.

Cambiamenti essenziali nella situazione di minaccia

Sono cresciute in particolare le minacce di tipo ibrido, come quelle provenienti dal ciberspazio e dal settore delle informazioni mediante spionaggio, attività di influenza e criminalità digitale. Sviluppi tecnologici e l'erosione degli strumenti di controllo degli armamenti aumentano i rischi di proliferazione e il potenziale di abuso di tecnologie oggetto di ricerca o di produzione nel nostro Paese. Permangono le minacce da parte di terrorismo e criminalità organizzata. La crescente polarizzazione sociale può inasprire la minaccia dell'estremismo violento. La Svizzera non si trova attualmente confrontata con una minaccia diretta mediante un attacco militare tradizionale, che potrebbe tuttavia verificarsi nel corso di un confronto militare tra la NATO e la Russia. In tal caso, sarebbero probabilmente prioritari l'impiego di armi di precisione e di forze speciali come pure il ricorso a ciberattacchi contro obiettivi militari e civili. La Svizzera, la sua popolazione e le sue infrastrutture possono però anche essere coinvolte in vari modi in caso di conflitti armati nella periferia europea.

2.3.9 Catastrofi e situazioni d'emergenza

Le catastrofi e le situazioni d'emergenza sono eventi e situazioni che causano danni o disturbi tali che personale e materiale della comunità colpita non bastano a gestirli. Possono avere cause naturali, tecnologiche e sociali. Le catastrofi si verificano all'improvviso (p. es. terremoto, interruzione di corrente), mentre le situazioni d'emergenza spesso si sviluppano su un periodo più lungo e hanno una durata maggiore (p. es. ondata di calore, penuria di energia elettrica o pandemia). Vi è inoltre il rischio di catastrofi naturali parallele (incendio boschivo, inondazione, siccità, ondata di calore, terremoto ecc.) e di situazioni d'emergenza come, ad esempio, una pandemia.

La pandemia da COVID-19 ha messo in evidenza la vulnerabilità del nostro Paese rispetto a catastrofi e situazioni d'emergenza. È da prevedere che nei prossimi anni il rischio di eventi simili aumenterà a causa di varie tendenze quali cambiamento climatico, urbanizzazione o digitalizzazione. La Svizzera è inoltre uno degli Stati più densamente popolati d'Europa e ciò implica un'elevata concentrazione di infrastrutture che può comportare gravi danni qualora vengano compromesse o distrutte, p. es. a causa di terremoti o inondazioni.

In tutta la Svizzera ci si trova confrontati con *pericoli naturali*. A causa del cambiamento climatico aumentano la frequenza e l'intensità di eventi meteorologici quali forti precipitazioni, inondazioni, ondate di calore, ma anche periodi di siccità prolungati. In seguito ai cambiamenti climatici, nel nostro Paese diventeranno probabilmente più

frequenti e intense siccità e ondate di calore come nel 2015 e nel 2018. In particolare queste ultime sono uno dei maggiori pericoli per la Svizzera. Anche incendi boschivi causati da ondate di calore e siccità e inondazioni causate da forti precipitazioni sono pericoli che rischiano di diventare sempre più frequenti. È assai probabile che le tempeste invernali continuino a causare gravi danni. Instabilità dei pendii, aggravate dal cambiamento climatico con forti precipitazioni più frequenti, provocano scoscendimenti e colate di fango che possono a loro volta danneggiare insediamenti urbani e infrastrutture. Crolli di pareti rocciose e frane sono un pericolo crescente. Sebbene la Svizzera sia caratterizzata da un'attività sismica medio-bassa, a causa del loro potenziale di danno i terremoti vanno annoverati tra i maggiori rischi presenti nel Paese per quanto riguarda le catastrofi naturali.

Il criterio essenziale per i *pericoli tecnici* è che aumenti la dipendenza della società dalle infrastrutture critiche (p. es. approvvigionamento di elettricità, trasporti, telefonia mobile). Interruzioni o danni causati da errori tecnici, ciber-rischi, pericoli naturali, sabotaggi o manipolazioni errate hanno effetti sempre più gravi. La combinazione o la concatenazione di eventi è un rischio particolarmente elevato. Essendoci una progressiva delega dei compiti alla tecnologia, i processi decisionali sono sempre meno trasparenti e le conoscenze specialistiche in questi settori sono in calo. Ciò può rendere più difficile la gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza. I possibili effetti includono inquinamento, guasti in impianti di produzione e interruzioni nelle infrastrutture di approvvigionamento, trasporto, informazione e comunicazione, come pure contaminazioni di generi alimentari e acqua potabile; in caso di interruzioni prolungate della fornitura di energia elettrica possono anche verificarsi un aumento della criminalità o disordini.

La vulnerabilità è in aumento, tra l'altro, a causa della crescente convergenza dei vari settori. Anche per motivi inerenti alla pianificazione del territorio, le reti energetiche, dei trasporti e delle telecomunicazioni sono sempre più raggruppate. In tal modo, i ciberattacchi possono ad esempio colpire contemporaneamente diversi settori e ambiti infrastrutturali e causare interruzioni intersettoriali e su vasta scala.

Catastrofi e situazioni d'emergenza sociali possono avere effetti complessi e di ampia portata, come ha dimostrato chiaramente la pandemia da COVID-19. Una pandemia grave con gravi conseguenze può ripresentarsi in qualsiasi momento. Accanto a una penuria di energia elettrica su vasta scala di più settimane, le pandemie rientrano quindi tra i rischi più gravi per la Svizzera nell'ambito delle catastrofi e situazioni d'emergenza. Un notevole potenziale di danno si riscontra inoltre non soltanto nelle pandemie che minacciano direttamente l'essere umano, ma anche nelle epizoozie, come la peste suina africana. Oltre a questi pericoli per la salute, anche attacchi terroristici (sia di tipo convenzionale, sia con mezzi NBC) o ciberattacchi complessi possono causare catastrofi e situazioni d'emergenza.

Cambiamenti essenziali nelle catastrofi e situazioni d'emergenza

Si sono accentuati innanzitutto i pericoli sociali e la pandemia da COVID-19 ne è un esempio manifesto. È però probabile che a causa del cambiamento climatico anche le catastrofi naturali continueranno a essere sempre più frequenti. Sono possibili sia precipitazioni estreme che situazioni d'emergenza dovute a siccità persistente e ondate di calore. Se negli ultimi cinque anni, grazie a misure preventive, è stato possibile ridurre

tendenzialmente la probabilità di catastrofi tecnologiche, a causa della concentrazione di agglomerati e infrastrutture nonché di catene di approvvigionamento complesse e dei ciber-rischi sono però aumentate al contempo le vulnerabilità.

2.3.10 Aspetti di politica di sicurezza della migrazione

Di per sé la migrazione non è una minaccia rilevante per il nostro Paese in materia di politica di sicurezza, ma può comportare fenomeni concomitanti significativi per quest'ultima, quali il traffico e la tratta di esseri umani, la criminalità, l'estremismo violento e il terrorismo. In particolare, la migrazione da zone di crisi del Vicino e Medio Oriente e dell'Africa settentrionale cela il rischio di infiltrazioni di attori jihadisti. Molti Stati europei, tra cui la Svizzera, hanno però intensificato i controlli dei richiedenti l'asilo, concentrandosi su potenziali jihadisti. Inoltre, molte rotte migratorie non sono più così aperte e permeabili e i Paesi di transito lungo le principali rotte migratorie hanno migliorato i controlli alle frontiere. Sono stati rafforzati anche i controlli alle frontiere esterne dell'UE.

Nei Paesi d'origine i fattori scatenanti della migrazione globale sono i conflitti militari, etnici o religiosi, le tensioni sociali, le situazioni negative in termini di sicurezza, la persecuzione politica, la crescita demografica nei Paesi a basso reddito, le cattive situazioni economiche, la disoccupazione, la mancanza di prospettive, la povertà e le insufficienti possibilità di formazione. Anche i cambiamenti climatici determineranno un aumento della migrazione a medio e lungo termine. Nei Paesi di destinazione, favoriscono l'immigrazione il fabbisogno di manodopera in caso di invecchiamento della popolazione nei Paesi ad alto reddito, i ricongiungimenti familiari, le comunità della diaspora esistenti, la stabilità politica, le situazioni favorevoli a livello di sicurezza e le possibilità di formazione. La pandemia da COVID-19 dovrebbe condurre praticamente tutti i Paesi a un peggioramento della situazione economica e a un aumento della disoccupazione. Avrà tuttavia un impatto maggiore su molti Stati dell'Africa e del Vicino e Medio Oriente che non su molti Stati europei e potrebbe pertanto determinare un incremento della migrazione entro uno–tre anni.

I richiedenti l'asilo fuggono in primo luogo nei Paesi circostanti. L'Europa e la Svizzera rimangono tuttavia un obiettivo importante per la migrazione. soprattutto da Paesi del Vicino e Medio Oriente e dell'Africa. In virtù del contesto geografico, per il nostro Paese rimane prioritaria la migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale (principalmente dalla Libia all'Italia). La seconda rotta più importante è quella orientale lungo il Mediterraneo e i Balcani. Se nel complesso cresce l'importanza della rotta occidentale (Stretto di Gibilterra e Isole Canarie) per la migrazione verso l'Europa occidentale, è però poco importante per la migrazione secondaria verso la Svizzera. Dato il contesto geografico, rimarranno le tre rotte principali attraverso il Mediterraneo. Tuttavia, è da prevedere una (ulteriore) diversificazione delle rotte e un adeguamento delle reti di trafficanti e dei metodi alle rispettive misure dei Paesi di transito e di destinazione. Spesso le rotte alternative, ad esempio una via settentrionale attraverso la Russia e la Finlandia, sono troppo impegnative e finora sono state utilizzate da un numero troppo limitato di migranti per potersi consolidare quali rotte principali. Non si può tuttavia escludere completamente che sorgano nuove rotte, nello specifico se altri Stati vogliono sfruttare la migrazione come mezzo di pressione contro l'Europa. Almeno a breve e medio termine,

la migrazione per via aerea, ad esempio dal Sudamerica, rimarrà un fenomeno piuttosto trascurabile per il nostro Paese.

Non è certo se, oltre alla Turchia, altri Stati europei sfrutteranno la migrazione come mezzo di pressione. Per intanto, si può presumere che rimarrà in vigore l'Accordo di Dublino, dimostratosi, in particolare nella prospettiva di vari importanti Stati membri dell'UE, uno strumento efficace per affrontare la migrazione verso l'Europa. L'eventuale fallimento degli sforzi per raggiungere soluzioni sostenibili alle frontiere esterne di Schengen nonché di una riforma del sistema Dublino potrebbe indebolire la capacità dell'Europa di gestire i movimenti migratori e renderla più vulnerabile rispetto a uno sfruttamento di siffatti movimenti a livello di politica egemonica.

Cambiamenti essenziali negli aspetti di politica di sicurezza della migrazione

La migrazione non costituisce in primo luogo una sfida in materia di politica di sicurezza, ma può avere effetti rilevanti per la sicurezza per quanto riguarda la tratta di esseri umani, la criminalità, l'estremismo violento e il terrorismo. Lungo le rotte migratorie, alle frontiere esterne dello spazio Schengen sono state rafforzate le misure di controllo della migrazione. Rimangono però le cause nei Paesi d'origine che spingono alla migrazione. Le conseguenze del cambiamento climatico consolideranno probabilmente i flussi migratori.

3 Obiettivi e interessi in materia di politica di sicurezza

3.1 Principi per la politica di sicurezza della Svizzera

La politica di sicurezza della Svizzera si basa su *principi* finalizzati alla continuità e alla prevedibilità. Questi principi fanno parte dell'autoconsapevolezza della Svizzera in materia di politica di sicurezza e costituiscono un quadro stabile entro cui si muove la politica di sicurezza. Si tratta dei principi seguenti:

- *cooperazione* e *neutralità*: la Svizzera coopera a livello di politica di sicurezza in particolare con Stati europei, è fortemente interconnessa sul piano internazionale e in linea di principio intende curare buoni rapporti con tutti gli Stati. L'essenza della neutralità – nessun sostegno a una parte coinvolta in un conflitto armato – serve a tenersi al di fuori dei conflitti armati e a tutelare l'imparzialità;
- *democrazia, rispetto del diritto internazionale* e *dello Stato di diritto*: la Svizzera si adopera per un ordine internazionale basato sul diritto e sulle regole. Si impegna per l'osservanza del diritto internazionale, tra cui anche il diritto internazionale umanitario e i diritti umani;
- *federalismo* e *sussidiarietà*: in Svizzera la politica di sicurezza è un compito congiunto di Confederazione, Cantoni e Comuni. Tutti e tre i livelli sono importanti per la sicurezza di Stato, società ed economia e il principio della sussidiarietà riveste un ruolo centrale in questo ambito. Strutture statali decentrate richiedono un elevato grado di coordinamento ma rendono flessibile, solido e resiliente il sistema complessivo della politica di sicurezza della Svizzera;
- *milizia* e *obbligo di prestare servizio:* il sistema svizzero dell'obbligo di prestare servizio si fonda sul principio di milizia che permette ai cittadini soggetti a tale obbligo di rivestire anche funzioni a livello di quadro. Inoltre l'obbligo di prestare servizio prevede un'istruzione di base e altre istruzioni o impieghi ripartiti su diversi anni. L'esercito, la protezione civile, il servizio civile e in parte i pompieri si basano su questo approccio. Il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve fare in modo che questi strumenti siano dotati delle risorse di personale necessarie.

Questi principi definiscono a tutt'oggi il quadro per l'impostazione della politica di sicurezza della Svizzera. Ciononostante, alla luce degli sviluppi politici e sociali, la sua interpretazione deve essere verificata regolarmente. Questo vale ad esempio per le competenze nell'ambito della sicurezza interna o l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio.

3.2 Interessi in materia di politica di sicurezza

Oltre ai principi, per l'impostazione della politica di sicurezza della Svizzera sono determinanti i seguenti *interessi lungimiranti e superiori*:

1. *rinuncia alla violenza e ordine internazionale basato su regole*: le dispute tra Stati o al loro interno devono essere composte con mezzi pacifici. L'uso della violenza è legittimo unicamente per autodifesa o sulla base di una pertinente risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Per poter mantenere la pace e rafforzare la stabilità nel vicino contesto della Svizzera è necessario un ordine internazionale basato su regole;

2. *autodeterminazione e libertà d'azione:* gli Stati devono poter decidere autonomamente sulle proprie questioni, sia con riferimento a quelle interne, sia all'impostazione delle proprie relazioni internazionali. Ne fanno parte anche l'informazione veritiera, la formazione delle opinioni esente da influssi e la presa di decisioni senza pressioni esterne;
3. *sicurezza della popolazione e infrastrutture critiche*: affinché lo Stato, l'economia e la società possano funzionare in modo duraturo, la popolazione e le infrastrutture critiche devono essere protetti dalle minacce e dal ricorso alla violenza e al sabotaggio, come pure da pericoli naturali e guasti tecnici. A tale scopo è inoltre necessaria la resilienza in vista di situazioni di crisi.

3.3 Obiettivi in materia di politica di sicurezza

La politica di sicurezza svizzera ha come obiettivo generale di proteggere dalle minacce e dai pericoli la capacità di agire, l'autodeterminazione e l'integrità della Svizzera e della sua popolazione, come pure le loro basi esistenziali, nonché di fornire un contributo alla stabilità e alla pace al di là delle frontiere nazionali. La sicurezza è intesa in senso ampio. Oltre alle minacce militari, alle forme di conflitto ibrido e alle minacce rappresentate dal terrorismo, dall'estremismo violento e dalla criminalità, sono prese in considerazione anche le ripercussioni a livello di politica di sicurezza generate dalle sfide globali per l'ambiente, la sanità e la migrazione. La politica di sicurezza tiene inoltre conto delle interdipendenze di minacce e pericoli.

Dalla situazione, dai principi e dagli interessi risultano i seguenti *obiettivi specifici* quali priorità della politica di sicurezza per gli anni a venire:

Obiettivo 1: rafforzamento dell'individuazione precoce di minacce, pericoli e crisi

Negli ultimi anni il ritmo dei cambiamenti sul fronte della situazione internazionale è ulteriormente aumentato. La situazione è diventata ancora più nebulosa. Le crisi e i conflitti in luoghi remoti possono repentinamente produrre effetti diretti sulla Svizzera e sui suoi interessi. L'individuazione precoce di sviluppi e potenziali di crisi rilevanti per la politica di sicurezza è quindi più che mai importante. Per questo motivo la Svizzera rafforza ulteriormente i suoi mezzi e le sue capacità per l'individuazione precoce e la valutazione autonoma di minacce e pericoli. In tale contesto si tiene conto anche delle crescenti dipendenze tra i singoli sviluppi rilevanti per la politica di sicurezza.

Obiettivo 2: potenziamento della collaborazione, della sicurezza e della stabilità internazionali

La Svizzera si impegna affinché le organizzazioni internazionali rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza siano in grado di agire e di continuare a evolversi. La sicurezza e la pace ne traggono beneficio. Il nostro Paese si adopera inoltre per un ordine internazionale basato su regole e per una collaborazione bilaterale e multilaterale, in particolare con gli Stati vicini e le organizzazioni rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza. Contribuisce a promuovere e a rafforzare la pace e la stabilità nel vicino contesto con mezzi civili e militari e partecipa alla cooperazione internazionale in materia

di polizia. Sostiene gli sforzi per il controllo degli armamenti e il disarmo nonché le misure contro la diffusione di armi e di sistemi di vettori più potenti e partecipa alla concretizzazione e allo sviluppo di norme di diritto internazionale al passo coi tempi e di strumenti per il controllo di nuove tecnologie e sistemi d'arma.

Obiettivo 3: maggiore orientamento alla condotta di conflitti ibridi

La Svizzera tiene conto dei cambiamenti in atto nell'ambito delle forme di conflitto e orienta i suoi strumenti di politica di sicurezza affinché l'intera gamma dei fenomeni legati alla condotta di conflitti ibridi possa essere individuata, impedita e combattuta. Rafforza la protezione dello Stato e delle sue istituzioni, dell'economia e della popolazione contro le ciberminacce, le attività di influenza, lo spionaggio, l'esercitazione di pressioni e la minaccia nonché il ricorso alla violenza. In particolare l'esercito deve essere in grado, nell'intera gamma di minacce ibride e anche in caso di tensioni persistenti nel vicino contesto comprese le minacce dallo spazio aereo, di proteggere in modo efficace il Paese, la popolazione e le infrastrutture e di appoggiare le autorità civili.

Obiettivo 4: libera formazione delle opinioni e informazione veritiera

L'informazione e la formazione delle opinioni devono essere libere e trasparenti, basate su fatti e prive di disinformazione, tentativi di influenza e propaganda da parte di organi statali o di organi che agiscono su incarico di Stati. In considerazione dell'aumento delle attività di influenza e disinformazione di società e Stati occorre prestare maggiore attenzione a questo aspetto. La Svizzera deve pertanto impiegare i propri mezzi destinati all'individuazione precoce e al monitoraggio della situazione anche per identificare le attività di influenza e, se necessario, per adottare misure di protezione, compresa la comunicazione attiva. A tale scopo è necessaria una stretta collaborazione tra gli organi federali interessati come pure con i Cantoni. Così facendo si aumenterà la resilienza della Svizzera e della sua popolazione nei confronti delle attività di influenza.

Obiettivo 5: rafforzamento della protezione dalle ciberminacce

Lo Stato, l'economia e la società devono essere protetti dalle ciberminacce. Per contrastare le maggiori vulnerabilità dovute alla crescente digitalizzazione, la Svizzera rafforza le proprie capacità di individuare e gestire rapidamente i ciberincidenti rilevanti per la politica di sicurezza anche se si protraggono per diverso tempo e toccano più settori allo stesso tempo. La Svizzera intende anticipare meglio gli sviluppi rilevanti per la politica di sicurezza nel settore ciber, anche nell'ottica dell'utilizzo sempre maggiore dell'intelligenza artificiale. Mantenendo il principio dell'autoresponsabilità, la Confederazione sostiene terzi in caso di necessità, agisce in modo regolativo e crea incentivi per aumentare la ciber-resilienza in Svizzera. Al riguardo sfrutta anche le opportunità offerte dalla digitalizzazione.

Obiettivo 6: prevenzione di terrorismo, estremismo violento, criminalità organizzata e altre forme di criminalità transnazionale

Il terrorismo, la criminalità organizzata e transnazionale nonché l'estremismo violento fomentato dalla polarizzazione della società rappresentano minacce persistenti. Per la Svizzera questi temi rimangono altamente prioritari. Per impedire che sul proprio territorio possano insediarsi gruppi terroristici, estremistici-violenti o contraddistinti da gravi forme di criminalità, la Svizzera fa tutto il possibile, impiegando gli strumenti di prevenzione, cooperazione e repressione. Impedisce l'esportazione del terrorismo e il suo sostegno. Lotta contro il traffico irregolare di merci e persone ai propri confini come anche contro gli effetti collaterali negativi della migrazione irregolare.

Obiettivo 7: rafforzamento della resilienza e sicurezza in materia di approvvigionamento nelle crisi internazionali

La Svizzera rafforza le proprie capacità di agire, di resistenza, di adeguamento e di rigenerazione nei confronti delle ripercussioni delle crisi e delle tensioni internazionali, dei rischi sociali come pandemie fino ai conflitti armati che potrebbero interessare indirettamente la Svizzera anche qualora non fosse vittima di un attacco. La Svizzera deve essere preparata a perturbazioni durature in materia di approvvigionamento che possono scaturire da situazioni di crisi internazionali. Vuole aumentare la sicurezza in materia di approvvigionamento per i beni e i servizi critici, vitali e rilevanti per la sicurezza e ridurre le dipendenze e le vulnerabilità nei settori rilevanti per la capacità di funzionamento e la sicurezza della Svizzera e della sua popolazione, tra cui anche le competenze e le capacità industriali e tecnologiche rilevanti per la sicurezza nel proprio Paese.

Obiettivo 8: miglioramento della protezione contro le catastrofi e le situazioni d'emergenza e della capacità di rigenerazione

Alla luce dei crescenti rischi per la natura e la società dovuti ai mutamenti climatici e in considerazione dell'aumento della densità di urbanizzazione, della mobilità e della concentrazione delle infrastrutture, la Svizzera intende migliorare le proprie capacità e i propri mezzi per la prevenzione e la protezione contro i pericoli di origine naturale, tecnica e sociale e per la gestione di queste catastrofi e situazioni d'emergenza. A tale scopo è necessario rafforzare i mezzi preventivi, precauzionali e di gestione in Svizzera e la collaborazione internazionale.

Obiettivo 9: rafforzamento della collaborazione tra autorità e della gestione delle crisi

Data la volatilità della situazione in materia di politica di sicurezza e il concatenamento di minacce e pericoli, la collaborazione tra i settori politici rilevanti per la politica di sicurezza e gli strumenti a disposizione della Svizzera deve essere ulteriormente migliorata. Ciò vale sia per la situazione normale sia per le situazioni di crisi. Le autorità e le risorse di Confederazione, Cantoni e Comuni nel settore della sicurezza devono lavorare ed essere coordinati in modo ineccepibile ed efficiente. Inoltre devono essere migliorate le capacità per una gestione efficace ed efficiente delle crisi a livello nazionale. A tale scopo occorre sfruttare le esperienze tratte da situazioni di crisi reali e da esercitazioni finalizzate all'ottimizzazione di processi, interfacce e responsabilità tra Confederazione e Cantoni.

4 Attuazione: ambiti politici e strumenti della politica di sicurezza

4.1 Ambiti politici e strumenti

Per raggiungere gli obiettivi in materia di politica di sicurezza la Svizzera dispone di diversi ambiti politici e strumenti, che vengono impiegati in modo coordinato. I seguenti *ambiti politici* contribuiscono alla politica di sicurezza e al raggiungimento dei suoi obiettivi:

la *politica estera* serve a rappresentare gli interessi della Svizzera al di fuori del Paese e a curare le relazioni internazionali. La Svizzera sostiene gli sforzi volti a migliorare la comprensione reciproca a livello internazionale e si impegna a favore dell'efficienza delle organizzazioni internazionali. Contribuisce a rafforzare la sicurezza e la stabilità internazionali offrendo buoni uffici, fornendo contributi al promovimento della pace, impegnandosi a favore del diritto internazionale, dello Stato di diritto e dei diritti umani, combattendo le cause dell'instabilità e dei conflitti attraverso la cooperazione allo sviluppo e concorrendo agli aiuti umanitari per sopperire alle necessità della popolazione civile. La Svizzera promuove uno sviluppo sostenibile e fornisce appoggio agli Stati nella lotta al cambiamento climatico e nell'adeguamento alle relative conseguenze. Si impegna inoltre per il controllo degli armamenti e il disarmo e per un ciberspazio libero e sicuro. La rete esterna della Svizzera serve alla tutela degli interessi e alla gestione delle crisi.

La *politica economica* crea condizioni quadro favorevoli per l'economia e di conseguenza per il benessere nonché per un approvvigionamento del Paese stabile e a prova di crisi attraverso catene di fornitura diversificate. Si impegna a favore di mercati aperti e della cooperazione internazionale e promuove gli scambi reciproci di beni e servizi nonché di investimenti. In questo contesto tiene conto dell'integrazione dell'economia nelle catene globali di creazione di valore e dei rischi a livello di politica di sicurezza. Attraverso condizioni quadro favorevoli contribuisce al mantenimento e alla promozione, all'interno del nostro Paese, di tecnologie e industrie rilevanti in materia di sicurezza. È competente per il controllo delle esportazioni di beni d'armamento e di beni a duplice impiego nonché per l'applicazione di sanzioni internazionali. La politica in materia di approvvigionamento del Paese emana direttive per la costituzione di scorte di beni e servizi di prima necessità (es. medicamenti, derrate alimentari, energia).

L'informazione e la comunicazione sono compiti trasversali, che si dimostrano sempre più rilevanti anche per la politica di sicurezza. Notizie fedeli ai fatti e un'informazione e una comunicazione attendibili da parte delle autorità rafforzano la solidità e la resilienza contro i tentativi di influenzare l'opinione pubblica. La Confederazione, i Cantoni e i Comuni sono tenuti a contribuire alla qualità dei processi che portano alla formazione delle opinioni. Il Consiglio federale si impegna a garantire un'informazione attiva, omogenea, tempestiva, obiettiva, completa e costante sulle proprie valutazioni della situazione, sui propri progetti e decisioni. Questo approccio è particolarmente importante nelle situazioni di crisi, ma anche al di fuori di esse promuove la fiducia della popolazione nelle autorità.

La Svizzera dispone inoltre di *strumenti* specifici per i compiti relativi alla politica di sicurezza e che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di quest'ultima:

l'esercito è lo strumento principale per gestire minacce che, a causa della loro intensità e diffusione, compromettono l'integrità territoriale e la sicurezza di tutta la popolazione o l'esercizio del potere statale. L'esercito deve essere in grado di respingere e gestire

diverse minacce contemporaneamente, anche quando queste si differenziano per forma e intensità e durano a lungo. La difesa da un attacco armato è la competenza principale dell'esercito, che si modella in base al contesto dei conflitti in continua evoluzione e alle diverse forme di conflitto ibride, rafforzando anche le proprie capacità nell'ambito ciber. L'esercito fornisce appoggio alle autorità civili nella gestione di situazioni di crisi di ogni genere e partecipa al promovimento internazionale della pace nonché all'aiuto in caso di catastrofe all'estero.

La *Protezione della popolazione* è competente per la protezione della popolazione e delle sue basi esistenziali in caso di catastrofi e situazioni di emergenza. Gli organi di condotta e le organizzazioni partner (polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici e protezione civile) nonché terzi collaborano nell'ambito dell'approvvigionamento e della gestione dell'evento. La direzione e i mezzi sono per la maggior parte di responsabilità dei Cantoni. La Confederazione ha una funzione di coordinamento ed è competente per i lavori di base, ad esempio per l'analisi dei rischi a livello nazionale. Assume la direzione e il coordinamento in caso di catastrofi e situazioni di emergenza che rientrano tra le sue competenze, ad esempio in caso di radioattività elevata. L'organo di coordinamento della Confederazione per la protezione della popolazione è lo Stato maggiore federale Protezione della popolazione. Tale organo garantisce la comunicazione tra la Confederazione, i Cantoni, i gestori di infrastrutture critiche e le autorità all'estero. L'Ufficio federale della protezione della popolazione è competente per i sistemi di allerta, allarme e informazione delle autorità e della popolazione in caso di pericolo incombente e in caso di evento. Gestisce la Centrale nazionale d'allarme, il Laboratorio di Spiez, provvede al coordinamento nell'ambito della protezione civile e della protezione dei beni culturali, garantisce la formazione degli organi di condotta cantonali, dei quadri della protezione civile e degli specialisti e infine è responsabile, in collaborazione con i Cantoni, della concezione e della direzione degli impianti di protezione.

Il *Servizio delle attività informative* della Confederazione si occupa di individuare tempestivamente e sventare minacce per la sicurezza interna ed esterna derivanti dal terrorismo, dall'estremismo violento, dallo spionaggio, dalla proliferazione delle armi di distruzione di massa nonché dai ciberattacchi a infrastrutture critiche. Acquisisce e valuta inoltre informazioni concernenti l'estero rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza. Con i suoi prodotti il Servizio delle attività informative della Confederazione fornisce appoggio alla condotta in materia di politica di sicurezza e inoltra informazioni e conoscenze rilevanti alle autorità di perseguimento penale. Sostiene altresì i Cantoni nella salvaguardia della sicurezza interna, gestisce la rete informativa integrata nazionale delle autorità di sicurezza federali e cantonali e garantisce la collaborazione con i servizi partner all'estero.

La *polizia* è il principale strumento di lotta alla criminalità, di prevenzione delle minacce e di applicazione delle misure attraverso la coercizione diretta. La sovranità in materia di polizia è affidata primariamente ai Cantoni. I corpi di polizia cantonali provvedono, congiuntamente ai corpi di polizia comunali, alla sicurezza pubblica sul proprio territorio e sono competenti per i compiti nell'ambito della polizia di sicurezza e della polizia giudiziaria. Rientra invece nella sfera di competenza della Confederazione la lotta alle forme più gravi di criminalità, quali terrorismo, estremismo violento nonché criminalità organizzata e altre forme di criminalità transnazionale. L'Ufficio federale di polizia gestisce, su incarico del Ministero pubblico della Confederazione, perseguimenti penali e coordina la cooperazione di polizia a livello nazionale e internazionale. Protegge inoltre

persone ed edifici posti sotto la responsabilità della Confederazione e sviluppa e gestisce sistemi di informazione nazionali e centri di competenza.

L'*Amministrazione federale delle dogane (AFD)* contribuisce, nel quadro dei propri compiti, alla lotta al terrorismo, all'estremismo violento e alla criminalità transnazionale nelle zone di confine. Partecipa alla lotta all'immigrazione illegale presso le frontiere interne ed esterne dello spazio Schengen, ad esempio sventando reti di trafficanti di esseri umani o partecipando a impieghi operativi dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex). L'AFD controlla il traffico transfrontaliero di merci e passeggeri e ricerca persone e oggetti nell'area di confine. È un'autorità con potere decisionale nel campo della polizia di sicurezza e attribuisce i singoli affari alle autorità competenti. Nel quadro delle proprie competenze procede anche penalmente contro i contrabbandieri. L'AFD collabora strettamente con i suoi partner nazionali e internazionali, partecipando ad esempio a impieghi comuni e portando avanti un intenso scambio di informazioni.

Il *servizio civile* è il servizio sostitutivo civile per gli uomini abili al servizio militare che non possono svolgere quest'ultimo per motivi di coscienza. Secondo la legge sul servizio civile svolgono impieghi in caso di catastrofi o situazioni d'emergenza, in particolare in campo ambientale nonché nel settore delle cure e dell'assistenza in ambito sociosanitario. Gli impieghi del servizio civile sono complementari a quelli della protezione civile e dell'esercito e possono potenziare la capacità di resistenza nell'ambito della protezione della popolazione. Il servizio civile non è concepito come organizzazione di primo intervento e non è suddiviso in formazioni. Alcune questioni aperte sul contributo del servizio civile in caso di catastrofi e situazioni di emergenza verranno valutate nel quadro dei lavori in corso in merito allo sviluppo a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio.

4.2 Attuazione degli obiettivi in materia di politica di sicurezza

Di seguito è illustrato *come* la Svizzera intende perseguire e attuare i suoi obiettivi in materia di politica di sicurezza.

4.2.1 Rafforzamento dell'individuazione tempestiva di minacce, pericoli e crisi

La situazione internazionale è diventata più volatile e difficile da prevedere. I margini di preallarme degli sviluppi in materia di politica di sicurezza si sono ridotti. Occorre attendersi sviluppi inattesi e concatenazioni di eventi. La natura ibrida delle forme di conflitto rende più difficile riconoscere le ciberminacce a infrastrutture critiche o le attività estere volte ad esercitare influenza dirette contro la Svizzera. Tutto ciò rende ancora più importante individuare tempestivamente in modo efficace e valutare le minacce come anche i loro nessi, per poter anticipare tempestivamente sviluppi rilevanti e prendere misure adeguate.

L'acquisizione e l'analisi di informazioni *di intelligence* mira principalmente a questo obiettivo. Il punto è accertare e valutare il potenziale civile e militare nonché le intenzioni di esercitare una politica egemonica all'estero come anche gli sviluppi negli ambiti del terrorismo, dell'estremismo violento, dello spionaggio, delle ciberminacce, delle attività estere d'influenza e della proliferazione.

Il servizio di *individuazione tempestiva delle situazioni di crisi della Cancelleria federale*, che identifica i rischi e le opportunità negli ambiti dell'economia, della società e della

politica per la direzione politica, serve a migliorare la capacità di anticipazione di quest'ultima. Inoltre le rappresentanze svizzere all'estero contribuiscono a individuare tempestivamente le crisi.

L'*individuazione tempestiva di pericoli naturali nuovi e mutati* è finalizzata a un monitoraggio completo come parte della gestione integrale dei rischi. È possibile quantificare le conseguenze del cambiamento climatico sulla base degli attuali scenari climatici; questo consente di fare pronostici sugli eventi estremi (p. es. precipitazioni estreme, siccità e ondate di caldo).

In particolare le seguenti misure mirano a rafforzare l'individuazione tempestiva di minacce, pericoli e crisi:

- migliorare le *capacità d'esplorazione per identificare e valutare autonomamente* sviluppi e minacce rilevanti sotto il profilo della sicurezza, per esempio partecipando a sistemi di esplorazione delle comunicazioni via satellite[2] e ottimizzare le *capacità finalizzate a valutare grandi quantità di dati;*
- rafforzare le *rappresentanze svizzere,* tra l'altro trasferendo una trentina di posti dalla Centrale quale contributo per l'identificazione tempestiva e l'analisi di sviluppi rilevanti in materia di politica di sicurezza in loco.

4.2.2 Consolidamento della cooperazione internazionale, della sicurezza e della stabilità

L'ordine internazionale fondato su regole ha contribuito alla sicurezza e al benessere in Svizzera. Anche in futuro la Svizzera si adopererà a favore di democrazia, libertà, stato di diritto, diritti umani e diritto internazionale come anche a favore dell'efficienza di organizzazioni internazionali e accordi multilaterali. L'auspicata *partecipazione in seno al Consiglio di sicurezza dell'ONU 2023–2024* darà alla Svizzera un ulteriore strumento a favore dell'impegno per i suoi interessi, convinzioni e valori.

A livello regionale la Svizzera si prodiga per rafforzare l'OSCE. È inoltre in contatto e coopera con organizzazioni di politica di sicurezza delle quali non fa parte, nella misura in cui questo è nel suo interesse e senza sottoporsi a meccanismi di dipendenza. In Europa ricoprono particolare importanza il Partenariato per la pace (con la NATO) e la cooperazione con l'UE. La *cooperazione bilaterale* si concentra sugli Stati limitrofi. Inoltre la Svizzera desidera intrattenere uno scambio in materia di politica di sicurezza con Stati quali Stati Uniti, Russia e Cina.

La Svizzera contribuisce a prevenire e risolvere conflitti con i *buoni uffici* e il *promovimento della pace civile e militare*. Trae beneficio dalla sua reputazione quale intermediario indipendente, affidabile e discreto ed è coinvolta in oltre una decina di processi di pace con la partecipazione a missioni dell'ONU, dell'OSCE e dell'UE, ma anche a livello bilaterale. Inoltre è disposta a fungere da Stato ospitante per colloqui di pace sotto l'egida dell'ONU. Il promovimento della pace civile e militare, la *cooperazione allo sviluppo* e l'*aiuto umanitario* sono strettamente coordinati tra loro.

[2] La Svizzera partecipa per esempio al sistema d'esplorazione satellitare francese «Composante Spatiale Optique» (CSO).

Il controllo degli armamenti e il disarmo contribuiscono alla stabilità e alla prevedibilità del contesto in materia di politica di sicurezza. La Svizzera supporta il disarmo in caso di armi nucleari e le misure contro la loro diffusione. Si prodiga altresì per la proibizione delle armi chimiche e biologiche e per rendere universali e attuare la messa al bando delle mine antiuomo e delle munizioni a grappolo. Il *controllo delle esportazioni* e l'attuazione di *sanzioni internazionali* contribuiscono a impedire la diffusione di beni e tecnologie d'armamento sensibili. Per questo la Svizzera si coordina con altri Paesi industrializzati e si impegna a favore di regole universali. Per evitare che la sua industria sia svantaggiata, la Svizzera basa la sua politica dei controlli delle esportazioni e la sua politica sanzionatoria su principi e disposizioni armonizzati a livello internazionale.

Nella *cooperazione di polizia a livello internazionale* la Svizzera, quale membro associato di Schengen, usa gli strumenti di questa cooperazione e contribuisce al loro ulteriore sviluppo: scambio di informazioni semplificato di polizia, cooperazione transfrontaliera di polizia e sistema d'informazione Schengen. Inoltre la cooperazione in materia di polizia è rafforzata dall'accordo di cooperazione con Europol. Nella cooperazione di polizia a livello globale la Svizzera partecipa alle attività di Interpol.

In particolare le seguenti misure mirano a rafforzare la cooperazione internazionale, la sicurezza e la stabilità:

- *candidatura quale membro non permanente del Consiglio di sicurezza dell'ONU* per un impegno conforme ai nostri interessi e valori a favore della sicurezza internazionale e della stabilità, del consolidamento dell'ordine fondato su regole e delle soluzioni multilaterali*;*
- elaborazione e adozione di *strategie di monitoraggio di politica estera, regionali e tematiche* concernenti l'attuale strategia di politica estera;
- cogliere le opportunità risultanti dall'*ulteriore sviluppo della politica di sicurezza e di difesa dell'UE* a favore di una maggiore cooperazione, compresa quella militare nel quadro della cooperazione strutturata permanente;
- impegno per mantenere la *rilevanza del Partenariato per la pace*, per lo scambio di informazioni e di opinioni in materia di politica di sicurezza e per la cooperazione pratica reciprocamente utile in questo quadro;
- ulteriore sviluppo del *promovimento militare della pace* con orientamento a contributi particolarmente richiesti e di elevato valore quali il trasporto aereo e la ricognizione aerea, come anche funzioni speciali nell'istruzione, nella logistica o nell'eliminazione di munizioni inesplose;
- impegno per l'*ulteriore sviluppo del controllo degli armamenti e del disarmo* alla luce dei nuovi sviluppi tecnologici e delle loro conseguenze sui sistemi d'arma (p. es, big data, intelligenza artificiale, autonomia e nuove tecnologie di rete) nonché elaborazione di una *nuova strategia* per il controllo degli armamenti e il disarmo.

4.2.3 Maggiore orientamento alle forme di conflitto ibride

Le forme di conflitto ibride includono un'ampia serie di strumenti che comprendono l'impiego di cibermezzi, le attività d'influenza o lo spionaggio e l'attacco con mezzi tradizionali. Devono essere considerate nel loro complesso per identificare e respingere

minacce, sviluppare contromisure e rafforzare la capacità di resistenza dello Stato e della popolazione contro di esse.

Nel contesto delle forme di conflitto ibrido, l'esercito[3] deve coprire un'ampia gamma di competenze e deve essere in grado di appoggiare le autorità civili già nella zona grigia tra pace e conflitto armato aperto. Qualora la situazione cambi, l'esercito deve reagire tempestivamente e nel contempo deve potersi assumere diversi compiti. Anche in caso di evoluzione dei conflitti, difendersi da un attacco armato continua a essere un compito fondamentale, tanto più che le forme di conflitto ibride possono sfociare in un attacco militare. L'esercito deve pertanto essere in grado di svolgere contemporaneamente compiti sussidiari di *protezione* e di sicurezza, prestare *aiuto* in caso di catastrofi o situazioni d'emergenza come anche *difendere* il Paese, la popolazione e le infrastrutture critiche nonché passare rapidamente da uno di questi compiti all'altro. Questo comprende per esempio la protezione di settori, installazioni, assi di traffico e dello spazio aereo come anche la difesa da attacchi alla popolazione e a infrastrutture critiche. L'esercito deve pertanto orientarsi a impieghi di questo tipo e, in questo contesto, impiegare i mezzi in modo coordinato e conformemente alle esigenze dei partner civili in caso di impieghi sussidiari.

Con l'ulteriore sviluppo dell'esercito sono già stati fatti passi in questa direzione. La prontezza differenziata e la reintroduzione della mobilitazione hanno consentito di migliorare la prontezza all'impiego delle truppe. L'equipaggiamento nei settori chiave è rinnovato e integrato costantemente sulla base delle capacità militari necessarie. Vengono acquistati nuovi aerei da combattimento e un sistema di difesa terra-aria per continuare a sorvegliare lo spazio aereo in modo intensivo al di là del servizio di polizia aerea giornaliero per un lungo periodo di tempo, per esempio in caso di tensioni internazionali prolungate e per potersi difendere in caso di attacco. L'ulteriore sviluppo e il rafforzamento delle capacità e dei mezzi militari in ambito cibernetico sono una delle priorità.

L'esercito viene sviluppato costantemente per adeguarlo all'evolversi delle minacce. Per una maggiore flessibilità e per poter reagire più rapidamente ai mutamenti della situazione di minaccia, in futuro l'ulteriore sviluppo sarà effettuato gradualmente e per piccoli passi, e non con riforme ampie e che richiedono parecchio tempo.

Le seguenti misure sono particolarmente rilevanti per un maggiore orientamento alle forme di conflitto ibride:

- le *truppe di terra* sono orientate in misura maggiore alle forme di conflitto ibride; in questo ambito è tenuto conto dell'elevata densità demografica e dell'urbanizzazione. Conseguentemente sono più mobili e meglio protette grazie al loro equipaggiamento e le formazioni d'impiego sono composte in modo più flessibile e modulare;
- le capacità dell'esercito in *ambito cibernetico* sono sviluppate ulteriormente e consolidate in qualità di elemento fondamentale del maggiore orientamento alle forme di conflitto ibride; i mezzi dell'esercito possono essere impiegati anche per l'appoggio sussidiario.

[3] Il presente sottocapitolo descrive l'attuazione dell'obbiettivo 3 in seno all'esercito. I sottocapitoli 4.2.4 e 4.2.5 illustrano l'attuazione da parte di ulteriori ambiti politici e strumenti della politica di sicurezza.

Attacco armato e difesa in caso di evoluzione delle forme di conflitto

Considerando il mutato quadro dei conflitti, un attacco armato contro la Svizzera non consisterebbe più per forza in un'avanzata di forze armate militarmente organizzate. Un avversario potrebbe perseguire i suoi obiettivi strategici anche senza impiegare apertamente mezzi militari, ma pregiudicando infrastrutture critiche, la gestione dello Stato, l'economia o la vita sociale. Per questo potrebbe per esempio ricorrere a ciberattacchi, attività d'influenza intensive, misure economiche, atti di sabotaggio, impiego di forze speciali o altri attori come anche ai missili a lunga gittata. Lo scopo sarebbe compromettere il funzionamento del Paese e delle istituzioni, come anche indebolire la sovranità dello Stato nonché la coesione sociale e non minare l'integrità fisica del territorio statale. Anche un ciberattacco può pertanto essere considerato come un attacco armato se causa danni notevoli a persone e oggetti.

Non è tanto l'origine di un attacco e i mezzi con il quale è perpetrato a determinare se l'esercito debba essere impiegato *in via ordinaria* per la difesa oppure *in modo sussidiario* per fornire appoggio alle autorità civili, quanto piuttosto l'*entità della minaccia*. Infatti se l'intensità e l'estensione di una minaccia sono tali da mettere in pericolo l'integrità territoriale, l'intera popolazione o l'esercizio del potere statale, l'esercito potrebbe essere impiegato *in via ordinaria* per la difesa. In ogni caso spetta al Consiglio federale e al Parlamento decidere se in un caso concreto l'esercito debba essere impiegato per la difesa o in modo sussidiario.

4.2.4 Libera formazione di opinioni e autenticità delle informazioni

Il rischio che la Svizzera diventi obiettivo di tentativi di esercitare influenza e disinformazione aumenta. Potrebbero verificarsi tentativi volti a ostacolare o manipolare i processi di decisione politica, soprattutto in occasione di elezioni e votazioni. Tuttavia è anche vero che la Svizzera e la sua popolazione sono relativamente ben preparate per fronteggiare questi tentativi d'influenza e di disinformazione. Alla buona formazione scolastica, che costituisce un fattore fondamentale e promuove le competenze in ambito mediatico e politico, si aggiunge il fatto che gli svizzeri sono abituati ad affrontare questioni politiche più volte all'anno in occasione di votazioni. Anche l'organizzazione decentralizzata e lo svolgimento di scrutini nonché il vasto panorama mediatico contribuiscono alla capacità di resistere a tentativi esterni di esercitare influenza.

Il Consiglio federale informa in modo attivo, obiettivo e costante in merito alle attività politiche della Svizzera e può rettificare informazioni false e fuorvianti, cosa che in linea di principio fa con una certa riluttanza. Da un lato nei dibattiti politici gli attori privati godono di grande libertà; non sono tenuti a essere completi, obiettivi, trasparenti e proporzionati. Dall'altro le campagne di disinformazione ottengono maggiore attenzione se il Consiglio federale ne fa menzione. Pertanto il Consiglio federale considera questa possibilità soltanto se la campagna si è diffusa al punto da minacciare il libero processo di formazione dell'opinione.

In particolare le seguenti misure mirano alla libera formazione di opinioni e a informazioni autentiche:

- gli organi della *condotta in materia di politica di sicurezza* a livello di Confederazione (Delegazione Sicurezza del Consiglio federale, Comitato ristretto Sicurezza) si

occupano regolarmente del tema e, qualora necessario, propongono ai dipartimenti o al Consiglio federale misure per contrastare le attività d'influenza. Per questo il Comitato ristretto Sicurezza insieme alla Cancelleria federale raccoglie regolarmente informazioni per *esaminare la possibilità* che l'Amministrazione federale sia *oggetto* di attività d'influenza;

- è portato avanti lo scambio con i *Cantoni* in merito alla minaccia posta dalle attività d'influenza.

4.2.5 Rafforzamento della protezione da ciberminacce

Le ciberminacce si svilupperanno molto rapidamente con il progredire della digitalizzazione e dell'intelligenza artificiale. Occorre prestare particolare attenzione alle dipendenze e alle vulnerabilità in ambito cibernetico come anche alla sicurezza delle catene di fornitura a causa della minaccia persistente e dei progressi tecnologici.

Nella Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi (SNPC)[4] la Confederazione ha stabilito quali obiettivi strategici intende perseguire e con quali misure intende contrastare le ciberminacce. Con l'adozione della strategia sono state chiarite anche le competenze in seno alla Confederazione e sono state create nuove strutture, che si dividono tra cibersicurezza (presso il DFF), ciberdifesa (presso il DDPS) e perseguimento penale della cibercriminalità (presso il DFGP e i Cantoni). Per migliorare la cooperazione interdipartimentale e rafforzare la gestione, è stato creato il Comitato per la cibersicurezza del Consiglio federale, nel quale siedono i capidipartimento di DFF, DDPS e DFGP e nel quale rientra il Comitato ristretto Ciber. In questi organi sono inoltre rappresentati i Cantoni. È stato altresì impiegato un delegato federale alla cibersicurezza e con il Centro nazionale per la cibersicurezza (NCSC) è stato creato un centro di competenza a lui sottoposto.

La cooperazione tra *Cantoni, mondo economico e scientifico* è stata ampliata e istituzionalizzata, tra l'altro anche con uno scambio regolare con il delegato federale alla cibersicurezza e il NCSC. Con il Cyber Defense Campus, insieme al mondo scientifico è stata creata una piattaforma per l'individuazione tempestiva di tendenze cibernetiche, per lo sviluppo di tecnologie per la difesa dalle ciberminacce e per l'istruzione di dirigenti in questo ambito. Per contrastare la *criminalità digitale* sono stati creati organi comuni per la cooperazione di Confederazione e Cantoni[5], sono state previste formazioni congiunte, le conoscenze specialistiche sono state raggruppate ed è stato intensificato lo scambio di informazioni ed esperienze.

Nella sua attuale strategia di politica estera, il Consiglio federale definisce la digitalizzazione come una priorità. La Svizzera si adopera a livello internazionale per un *ciberspazio libero, sicuro e aperto*, impiegato per scopi pacifici e basato su regole chiare e fiducia reciproca. È nell'interesse della Svizzera chiarire l'applicazione concreta delle *norme di diritto internazionale* in caso di ciberattacchi, in particolare in merito ai principi fondamentali dello Statuto delle Nazioni Unite, alle regole della responsabilità statale, al diritto internazionale umanitario, ai diritti umani e al diritto in materia di neutralità. In tali

[4] Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi 2018–2022.

[5] Cyberboard: organo per tutte le autorità di perseguimento penale attive a livello cantonale e nazionale nella lotta alla criminalità digitale e per i rappresentanti della prevenzione; rete di sostegno alle indagini nella lotta contro la criminalità digitale: piattaforma cogestita dalle polizie cantonali e da fedpol.

ambiti possono emergere problemi specifici perché i ciberattacchi di parti in conflitto possono colpire anche infrastrutture di uno Stato neutrale a causa dell'interconnessione digitale in tutto il mondo. La Svizzera intende evitare che le sue infrastrutture digitali siano usate per ciberattacchi contro altri Stati.

In particolare le seguenti misure mirano a rafforzare ulteriormente la protezione dalle ciberminacce:

- introduzione di un *obbligo di notifica di ciberattacchi per quanto concerne le infrastrutture critiche, al fine di migliorare l'individuazione tempestiva e la registrazione sistematica di questi attacchi,* come anche la creazione e la gestione di una *cibersituazione comune*, da parte del Servizio delle attività informative, della quale possa beneficiare anche l'economia;
- ulteriore sviluppo e attuazione della SNPC come anche continuare ad allestire e ampliare il NCSC e gli organi in ambito cibernetico recentemente creati a livello di Confederazione;
- creazione di una nuova *strategia di ciberdifesa* da parte del DDPS per identificare le lacune nel dispositivo di difesa e come base per ulteriori misure;
- ulteriore sviluppo della cooperazione con i *gestori di infrastrutture critiche* per rafforzare la loro protezione e resilienza rispetto ai ciber-rischi;
- in caso di ciberattacchi, *consulenza e impiego di mezzi* del NCSC e del Servizio delle attività informative della Confederazione; se questi mezzi sono insufficienti è possibile impiegare le prestazioni dell'esercito in via sussidiaria;
- mantenimento e uso dei nuovi organi Cyberboard e Rete di supporto alle indagini per la lotta alla criminalità digitale, per una cooperazione intensiva tra Confederazione e Cantoni nell'ambito della *criminalità digitale*;
- impegno in organi internazionali per l'*applicabilità di norme di diritto internazionale* nel ciberspazio e per chiarire questioni in sospeso, anche in materia di neutralità;
- sviluppo di una *divisione Digitalizzazione* presso il DFAE e impiego di un *incaricato speciale* per la diplomazia scientifica a Ginevra, al fine di rafforzare la capacità organizzativa della Svizzera nell'ambito tematico della digitalizzazione.

4.2.6 Lotta contro il terrorismo, l'estremismo violento, la criminalità organizzata e altre forme di criminalità transnazionale

La lotta al terrorismo, all'estremismo violento come anche alla criminalità organizzata e alle altre forme di criminalità transnazionale rimane una priorità. La Svizzera contrasta queste minacce con mezzi di prevenzione e di repressione, in stretta cooperazione tra i servizi responsabili di Confederazione e Cantoni e insieme ad autorità partner estere. Sulla base di una valutazione della situazione di minaccia, è di volta in volta definita una *strategia per la lotta contro la criminalità*.[6] Inoltre è stata elaborata una *Strategia nazionale per la lotta al terrorismo* che viene aggiornata regolarmente.

[6] L'attuale strategia del DFGP di lotta alla criminalità copre gli anni 2020–2023 e individua tre priorità: criminalità organizzata, terrorismo e altre forme di criminalità transnazionale. La strategia si basa su tre

Riconoscere tempestivamente queste minacce e *identificare persone pericolose e persone che rappresentano un rischio* è determinante per la lotta all'estremismo violento e al terrorismo. Oltre ai gruppi noti, è prestata particolare attenzione ad autori radicalizzati che agiscono autonomamente. È tenuto conto della distinzione tra terrorismo ed estremismo violento, in una realtà dai contorni parzialmente sfuocati. Il *Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento* adottato da Confederazione e Cantoni nel 2017 mira a evitare la radicalizzazione con misure di prevenzione nell'ambito della politica d'istruzione e sociale. I servizi di Confederazione e Cantoni responsabili della lotta al terrorismo e all'estremismo violento sviluppano costantemente la loro cooperazione, per tener conto della natura interdisciplinare delle minacce. Un ruolo fondamentale è ricoperto dalla *task force* TETRA (Terrorist Tracking), in seno alla quale cooperano strettamente le autorità di Confederazione e Cantoni sotto la direzione dell'Ufficio federale di polizia.

Una stretta cooperazione e un coordinamento tra Confederazione e Cantoni è essenziale per la lotta alla criminalità organizzata. Con il *«Countering Organised Crime»* è stato rafforzato lo scambio di informazioni ed esperienze tra diverse autorità come le polizie cantonali, l'Ufficio federale di polizia, il Servizio delle attività informative della Confederazione, il Ministero pubblico della Confederazione e l'Amministrazione federale delle dogane, ma anche autorità sociali, in materia di migrazione, finanze, vigilanza sui mercati, imposte, registro e concorrenza.

Il terrorismo e gli autori di forme gravi di criminalità grave operano in rete, in modo agile e transfrontaliero. La Svizzera dipende da un'efficiente *cooperazione internazionale di polizia*. I principali strumenti per la cooperazione sono l'associazione a Schengen e il *sistema d'informazione Schengen*. Sono ulteriormente sviluppati altri sistemi d'informazione dell'UE[7] concernenti sicurezza e migrazione; in futuro le informazioni dei diversi sistemi d'informazione saranno connesse tra loro e saranno messe a disposizione più rapidamente anche alle autorità svizzere competenti in materia di controllo delle frontiere, migrazione e polizia.

Europol e *Interpol* sono molto utili per la Svizzera perché offrono analisi e piattaforme operative per la lotta alla criminalità transnazionale. La Confederazione ricorre anche alla cooperazione con l'ONU, l'OSCE e il Consiglio d'Europa per rafforzare e sviluppare ulteriormente la lotta contro la criminalità. Questa cooperazione multilaterale è integrata da *accordi bilaterali di polizia*[8], dalla rete degli addetti di polizia, da persone di collegamento dell'Amministrazione federale delle dogane come anche dai due centri di cooperazione di polizia e doganale istituiti con l'Italia e la Francia.

L'*Amministrazione federale delle dogane (AFD)* svolge quotidianamente controlli di merci e persone come anche un perseguimento penale mirato alle frontiere e al loro interno per *lottare* in modo efficiente *contro la criminalità transfrontaliera, in particolare contro il contrabbando di droghe, armi, medicamenti, contraffazioni, beni culturali e sostanze vietate*. Il *programma di trasformazione DaziT* mira a digitalizzare e

pilastri: prevenzione, cooperazione e repressione e segue i principi del coordinamento delle forze di polizia fondato sull'analisi, del coinvolgimento di autorità diverse dalla polizia o partner privati e dell'individuazione di flussi di denaro di origine criminale.

[7] Sistema d'Informazione Visti, European Travel Information and Authorization System, sistema di ingressi/uscite, Advance Passenger Information, False and Authentic Documents Online.

[8] Questi accordi consentono forme di cooperazione transfrontaliere come anche osservazioni congiunte, forniture controllate, inseguimenti, inchieste mascherate o pattuglie miste.

semplificare i processi dell'AFD. In questo modo sono ridotte le attività amministrative dei collaboratori, che in compenso possono essere impiegati per un numero maggiore di compiti di controllo anche grazie a un ulteriore sviluppo organizzativo, in particolare di un profilo professionale più agile[9].

In particolare le seguenti misure sono volte alla lotta al terrorismo, all'estremismo violento come anche alla criminalità organizzata e alle altre forme di criminalità transnazionale:

- migliorare lo *scambio internazionale di informazioni di polizia* attraverso il recepimento degli ulteriori sviluppi di Schengen e la conclusione di accordi bilaterali di polizia;
- creare ulteriori mezzi preventivi per affrontare persone pericolose e persone che rappresentano un rischio con la *legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo*;
- ampliare gli strumenti volti alla prevenzione e alla lotta al terrorismo e alle forme gravi di criminalità varando una *legge federale sulla raccolta e il trattamento di dati dei passeggeri aerei (passenger name record)*;
- *associarsi alle decisioni di Prüm* per la sincronizzazione automatica con l'estero delle impronte digitali, dei profili del DNA e dei dati relativi ai detentori di veicoli per aumentare l'efficienza delle ricerche;
- partecipare agli ulteriori sviluppi di *Frontex* per contribuire alla protezione delle frontiere esterne e alla lotta contro la criminalità transfrontaliera;
- trasferire l'AFD nell'*Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini,* che ha digitalizzato i propri processi alle frontiere e dispone di un organico impiegabile in modo flessibile, al fine di coprire i tre ambiti principali dell'AFD: persone, merci e mezzi di trasporto per un controllo completo.

4.2.7 Rafforzamento della resilienza e sicurezza in materia di approvvigionamento in caso di crisi internazionali

Per essere preparati a fronteggiare conseguenze dirette e indirette di tensioni internazionali e crisi, la Svizzera deve potenziare ulteriormente la propria resistenza, la capacità di adeguarsi e di rigenerarsi. *Rafforzare la sicurezza in materia di approvvigionamento* è di primaria importanza. In Svizzera l'approvvigionamento del Paese con beni di prima necessità e servizi è principalmente responsabilità di privati. Affinché l'approvvigionamento funzioni anche in tempo di crisi, sono necessarie catene di fornitura diversificate e stabili negli ambiti di rilevanza sistemica (p. es. alimentazione, approvvigionamento energetico e sistema sanitario). La pandemia di COVID-19 ha fatto emergere con chiarezza soprattutto problemi di approvvigionamento strutturali in situazioni di penuria, in particolare in termini di medicamenti e dispositivi medici. Per ridurre le conseguenze legate ai ritardi nella fornitura, la flessibilità delle aziende e la cooperazione internazionale ricoprono un ruolo fondamentale.

[9] La nuova professione di *specialista dogana e sicurezza dei confini* sostituisce entrambe le categorie professionali precedenti di *specialista doganale* e *guardia di confine*.

L'obiettivo è anche *ridurre la dipendenza in termini di equipaggiamento e armamento dell'esercito*. La Svizzera deve tenere conto di questo aspetto in misura maggiore rispetto ad altri Paesi, perché in veste di Paese neutrale non può avvalersi del sostegno militare di altri Stati. Un'autarchia in materia di tecnica di difesa non è possibile per la Svizzera. Nell'interesse della maggiore autonomia possibile anche in situazioni di crisi, la Svizzera intende tuttavia ridurre la propria dipendenza in materia di tecnica di difesa proveniente dall'estero, almeno in singoli ambiti, oppure intende sostituirla con una dipendenza vicendevole. Mira inoltre a mantenere una base industriale rilevante per il settore della politica di sicurezza entro i propri confini. A questo fine la Confederazione sostiene lo sviluppo tecnologico in primo luogo presso centri di ricerca civili e aziende private con competenze in ambiti di capacità rilevanti, per esempio tecnologie della comunicazione o sensori.

I servizi spaziali come la *navigazione o la comunicazione satellitare* sono già attualmente ampiamente diffusi e in futuro diventeranno ancora più rilevanti per gli Stati, l'economia e la società. Più ampio è l'uso di questi servizi, più è importante ridurre le dipendenze e aumentare la resilienza in caso di interruzioni o guasti.

Negli ultimi anni investimenti diretti esteri hanno suscitato il timore che posti di lavoro e know-how potessero andare persi e che la sicurezza nazionale potesse essere minata. In linea di principio, la politica aperta adottata dalla svizzera nei confronti degli investimenti provenienti dall'estero favorisce la piazza economica svizzera, che beneficia del conseguente afflusso di capitali e conoscenze. Tale politica di apertura contribuisce in definitiva al valore aggiunto della piazza economica svizzera, alla sua leadership tecnologica nonché alla creazione e al mantenimento di posti di lavoro. A marzo 2020 il Parlamento ha tuttavia incaricato il Consiglio federale di creare basi legali volte a controllare gli investimenti esteri.

In particolare le seguenti misure mirano a rafforzare la resilienza e la sicurezza in materia di approvvigionamento in caso di crisi:

- esaminare e ridurre le dipendenze legate all'*approvvigionamento di beni e servizi critici e vitali* sulla base degli insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID-19;
- sostenere la *base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza* attraverso acquisti in Svizzera, affari offset, la cooperazione internazionale, la ricerca orientata all'applicazione, la promozione dell'innovazione, lo scambio di informazioni con l'industria e un regime di controllo delle esportazioni che considera anche gli interessi in materia di politica di sicurezza;
- rafforzare l'*accesso a servizi spaziali* per la comunicazione, la navigazione e l'osservazione della Terra come anche l'impegno internazionale per potenziare l'uso a lungo termine e pacifico dello spazio;
- elaborare una base legale per il *controllo di investimenti esteri* (procedura di consultazione prevista per la seconda metà del 2021).

4.2.8 Rafforzamento della protezione da catastrofi e situazioni d'emergenza come anche della capacità di rigenerazione

Lo strumento principale per *affrontare minacce naturali, tecniche e sociali* è la protezione della popolazione, orientata in modo ancora più coerente ad affrontare le catastrofi e le

situazioni d'emergenza con la revisione totale della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile.

Gli *impianti di protezione del servizio sanitario* possono essere usati anche in caso di eventi estremi come terremoti o una pandemia. Gli impianti esistenti soddisfano tuttavia soltanto parzialmente le esigenze e gli standard odierni. Sotto la direzione dell'Ufficio federale della protezione della popolazione sono in corso progetti per il futuro uso di impianti di protezione.

Affrontare con successo gli eventi presuppone una *comunicazione e una trasmissione dei dati sicure e altamente disponibili*, in particolare tra organizzazioni partner della protezione della popolazione. Negli ultimi anni sono stati avviati diversi progetti per modernizzare l'infrastruttura telematica e i relativi sistemi. Tra questi rientrano la rete radio nazionale di sicurezza Polycom e lo scambio di dati sicuro. Inoltre vi è un progetto pilota per la possibile introduzione di un sistema di comunicazione mobile sicuro a banda larga.

L'Ufficio federale della protezione della popolazione redige un'analisi sistematica dei rischi relativa alle minacce naturali, tecniche e sociali come parte della *gestione* integrale *dei rischi.* Ne vengono dedotte misure volte alla prevenzione e alla preparazione all'impiego, che riducono le vulnerabilità e la potenziale entità dei danni. Queste ultime comprendono per esempio misure tecnico-edili e misure in materia di pianificazione come le opere di protezione contro le piene e le carte dei pericoli.

L'Ufficio federale dell'ambiente sostiene i Cantoni nella pianificazione e nella realizzazione di *misure di protezione* da acqua, processi di crollo, frane e valanghe come anche nella redazione di basi relative ai pericoli. L'*identificazione tempestiva di pericoli naturali nuovi e mutati* è finalizzata a un monitoraggio completo come parte della gestione integrale dei rischi. Sulla base degli attuali scenari climatici è possibile quantificare le conseguenze del cambiamento climatico; questo consente di fare pronostici sugli eventi estremi.

In particolare le seguenti misure mirano a rafforzare la protezione da catastrofi e situazioni d'emergenza come anche la capacità di rigenerazione:

- chiarire il *fabbisogno in termini di impianti di protezione* (posti di comando per organi di condotta, impianti d'apprestamento per la protezione civile, impianti di protezione per il settore sanitario) e definire standard in materia di allestimento, manutenzione, esercizio e personale;
- *aggiornare i concetti di protezione* della popolazione, per esempio in caso di protezione NBC (protezione contro le minacce e i rischi nucleari, biologici e chimici) nell'ambito della quale occorre definire le competenze, le prestazioni e i deficit;
- portare avanti i lavori basati sugli *attuali scenari climatici* per valutare le conseguenze su piene, frane, processi di crollo, valanghe e bosco di protezione;
- elaborare un *monitoraggio* completo dei *processi di pericolo naturale*, tra l'altro per mezzo di analisi radar basate su satelliti relative a movimenti di masse in montagna e a ulteriori sviluppi, come anche gestire e consolidare i *comunicati d'allerta della Confederazione sui pericoli naturali* attraverso gli uffici federali specializzati riuniti nel Comitato direttivo Intervento pericoli naturali (LAINAT).

4.2.9 Rafforzamento della cooperazione tra autorità e organi di gestione delle crisi

Alla luce della concatenazione e del reciproco inasprirsi di pericoli e minacce, la cooperazione tra strumenti e ambiti politici rilevanti in materia di politica di sicurezza diventa sempre più importante. A causa delle strutture federalistiche della Svizzera e dell'organizzazione del Governo in dipartimenti, un coordinamento efficace delle autorità e dei mezzi di Confederazione, Cantoni e Comuni è particolarmente rilevante. L'intervento di diversi *strumenti in modo congiunto* è necessario proprio per applicare il principio della sussidiarietà in caso di importanti eventi straordinari rilevanti per la sicurezza.

Da anni la *Rete integrata Svizzera per la sicurezza* funge da piattaforma per il dialogo e il coordinamento tra i diversi livelli e le autorità per le questioni inerenti alla sicurezza. I suoi organi non sono tuttavia concepiti per gestire le crisi. Lo stesso vale per gli organi della *condotta in materia di politica di sicurezza* della Confederazione, che comprendono il *Comitato ristretto Sicurezza* e la *Delegazione Sicurezza del Consiglio federale*.[10] Il loro compito consiste nel valutare costantemente la situazione rilevante in materia di sicurezza, coordinare gli affari interdipartimentali in materia di politica di sicurezza ed effettuare gli esami preliminari di questi ultimi per le decisioni del Consiglio federale. Questi organi possono ricoprire un ruolo di supporto nella gestione delle crisi, se uno dei dipartimenti rappresentati si assume la direzione perché presenta le competenze specialistiche necessarie. Se la Svizzera subisse per esempio un ciberattacco maggiore a infrastrutture critiche, potrebbe essere impiegato anche il *Comitato ristretto Ciber* per il coordinamento a favore del dipartimento responsabile.

In una situazione di crisi occorre prendere decisioni rapidamente e semplificare i processi, pertanto è fondamentale che il percorso che conduce all'organo decisionale politico, il Consiglio federale, sia il più breve possibile. La *gestione delle crisi a livello federale* deve tenere conto della struttura dipartimentale del Governo. Pertanto in materia di gestione delle crisi, la Confederazione segue il principio secondo il quale si assume la *direzione* e prepara le decisioni del Consiglio federale il dipartimento maggiormente coinvolto in termini specialistici e che dispone di mezzi, competenza decisionale e conoscenze specialistiche per affrontare una situazione di crisi specifica. Viene creato uno *stato maggiore ad hoc, adeguato alle esigenze della situazione* a livello dipartimentale, che può essere integrato da uno *stato maggiore a livello operativo*: per esempio, a seconda dell'evento, dallo Stato maggiore Protezione della popolazione oppure dall'organizzazione di intervento di fedpol. Inoltre occorre coinvolgere i Cantoni e gli esperti scientifici. Il capo del dipartimento responsabile o il presidente della Confederazione come anche il portavoce del Consiglio federale si fanno carico della *comunicazione di crisi* a livello di Governo federale.

Questi principi si sono dimostrati corretti e validi nella pratica. I permanenti stati maggiori di crisi superiori non accorpati ad alcun dipartimento si sono rivelati inefficaci perché mancano le conoscenze specialistiche e l'accesso diretto alle direzioni dei dipartimenti,

[10] Istruzioni del 2 dicembre 2016 sull'organizzazione della condotta in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale (FF **2016** 7825). La Delegazione Sicurezza del Consiglio federale si compone dei capi del DDPS (presidente), del DFAE e del DFGP. Il Comitato ristretto Sicurezza si compone della segretaria di Stato del DFAE, del direttore del Servizio delle attività informative della Confederazione e della direttrice dell'Ufficio federale di polizia.

che possono rivolgersi al Consiglio federale sottoponendogli richieste, come anche l'integrazione nelle procedure decisionali.[11]

Vista la volatilità della situazione in materia di politica di sicurezza e l'imprevedibilità degli eventi, negli ultimi anni la preparazione e la gestione delle crisi hanno assunto maggiore rilevanza. Pertanto con *esercitazioni regolari* si intende continuare a esercitare e migliorare la cooperazione tra autorità di Confederazione, Cantoni e Comuni nella gestione di crisi di ogni tipo. Gli esercizi di condotta strategica (2013, 2017) e le Esercitazioni della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (2014, 2019) erano finalizzati a questo scopo.

È altrettanto importante trarre insegnamenti da *crisi reali*. Per questo il Consiglio federale ha valutato la gestione della crisi della Confederazione durante la prima ondata (da febbraio ad agosto 2020) della pandemia di COVID-19. È emerso che il ruolo degli stati maggiori e il loro rapporto vicendevole devono essere disciplinati in modo più chiaro. Il Consiglio federale conferma che a livello strategico e operativo continueranno a essere necessari stati maggiori diversi. Un solo stato maggiore superiore, che detiene tutta la responsabilità, non è adeguato per i motivi illustrati sopra, poiché mancherebbero le conoscenze specialistiche, perché sarebbe troppo lontano dalla direzione del rispettivo dipartimento e sarebbe tagliato fuori dei processi decisionali rodati.

La gestione delle crisi e la cooperazione di Confederazione e Cantoni in caso di attacco terroristico o pandemia sono più collaudati che nel passato grazie a esercitazioni, lavori preparatori ed eventi reali. Tuttavia in particolare a causa della natura ibrida delle forme di conflitto, le crisi possono assumere diverse forme ed è importante applicare gli insegnamenti maturati per affrontare eventi di diversa natura. Pertanto i membri degli stati maggiori di crisi dipartimentali e interdipartimentali non devono essere formati soltanto durante le *esercitazioni*, ma occorre anche che assolvano un *perfezionamento* per essere in grado di lavorare durante le crisi secondo processi e metodi identici ed efficaci.

Infine per gestire efficacemente una crisi è necessario che tutti gli strumenti in materia di politica di sicurezza siano pronti all'impiego, anche quelli basati del tutto o in parte sul *sistema dell'obbligo di prestare servizio*: esercito, servizio sostitutivo civile, protezione civile e pompieri. Affinché questi mezzi possano essere impiegati in modo efficace, *gli effettivi dell'esercito e della protezione civile* devono disporre di un apporto di *personale* sufficiente. Da anni il numero di reclutamenti nella protezione civile è in drastica diminuzione e anche gli effettivi dell'esercito non sono garantiti a medio termine a causa delle numerose partenze precoci. Nel contempo il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve adeguarsi agli sviluppi e alle esigenze della società, benché la conciliabilità di lavoro, famiglia e obbligo di servizio sia in primo piano.

In particolare le seguenti misure mirano a rafforzare la cooperazione tra autorità e la gestione delle crisi:

- esaminare le *basi della gestione delle crisi* in caso di eventi duraturi, in particolare il ruolo e la composizione dello Stato maggiore federale Protezione della popolazione, dello stato maggiore di crisi interdipartimentale a livello di Consiglio federale per

[11] Lo stato maggiore della Delegazione Sicurezza del Consiglio federale aveva questo compito, ma non è riuscito a soddisfare le aspettative a causa dei motivi indicati ed è stato sciolto nel 2011.

eventi rilevanti in materia di protezione della popolazione e degli stati maggiori di crisi interni ai dipartimenti;

- chiarire e definire compiti, competenze e responsabilità di *Confederazione e Cantoni* in termini di processi e organi di contatto alla luce di quanto emerso dalla crisi di COVID-19;
- migliorare l'integrazione di *esperti esterni alla Confederazione*, per esempio provenienti dall'ambito della ricerca, nella gestione delle crisi della Confederazione e valutare l'*approvvigionamento di materiale medico* e prodotti durante una pandemia sulla base delle esperienze maturate con il COVID-19;
- rendere la *digitalizzazione* una priorità e promuoverla, per esempio accelerando i lavori per la trasmissione e il trattamento di informazioni semplificati come anche per una migliore compatibilità dei sistemi;
- *aumentare gli effettivi* della protezione civile e dell'esercito, per esempio avvicinando servizio civile e protezione civile come anche migliorare la conciliabilità del servizio militare e della vita civile; avviare una discussione sull'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio.

5 Conclusione

La Svizzera è un Paese sicuro. Perché possa rimanere tale si impongono ulteriori e più intensi sforzi. Il contesto è meno stabile rispetto a dieci o venti anni fa. Eventi in regioni remote possono provocare problemi immediati nel nostro Paese. Ulteriori minacce e pericoli vanno ad aggiungersi alle minacce e ai pericoli già esistenti. Ad esempio, ciberattacchi e campagne di disinformazione sono divenuti in pochissimi anni minacce vitali per lo Stato, l'economia e la società. In tale contesto è essenziale un monitoraggio della situazione permanente, accurato e in grado di rilevare fatti inediti, quale base per una valutazione autonoma e per conseguenti misure.

I principi e gli interessi in materia di politica di sicurezza della Svizzera sono costanti. Il nostro Paese è un attore prevedibile in un mondo sempre meno prevedibile. Ciononostante è opportuno verificare nel suo complesso e a intervalli regolari la nostra politica di sicurezza, affinché sia orientata all'evoluzione delle sfide determinanti nel suo ambito e affinché le relative risorse siano sempre impiegate in funzione delle mutevoli priorità. La politica di sicurezza e i suoi strumenti sono tanto più adeguati quanto più consentono di contrastare in maniera efficace e efficiente minacce e pericoli e di sfruttare le opportunità che si presentano. A tal fine si impongono costanti verifiche e adeguamenti, che devono essere considerati in maniera oculata, soprattutto nei casi in cui concernono le organizzazioni di milizia, e che devono beneficiare del sostegno della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

Il Consiglio federale è convinto che la politica di sicurezza illustrata nel presente rapporto sia adeguata – a livello di principi, interessi, obiettivi e misure concrete – a fornire sicurezza in un mondo insicuro alla Svizzera e alla sua popolazione.