



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2021
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante



21.070

La politica di sicurezza della Svizzera

Rapporto del Consiglio federale

del 24 novembre 2021

Compendio

Il Consiglio federale pubblica rapporti periodici 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 adeguato a minacce e pericoli mutevoli, quale strategia deve essere perseguita e quali devono essere le priorità. Il Rapporto sulla politica di sicurezza 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 concernenti singoli settori o strumenti della politica di sicurezza.

La situazione in materia di sicurezza è diventata più instabile, confusa e imprevedibile. Non sono aumentate solamente le tensioni e le rivalità egemoniche, ma anche il rischio di conflitti ai confini dell'Europa. Si è registrato un rafforzamento dell'utilizzo di mezzi «ibridi» per la condotta di conflitti, come i ciberattacchi e le campagne di disinformazione. Anche i mezzi militari convenzionali sono sempre più utilizzati per perseguire i propri obiettivi. Il cambiamento climatico è all'origine di catastrofi naturali sempre più frequenti e violente. È poi sopraggiunta una pandemia che ha causato una crisi mondiale. Negli ultimi anni la periferia dell'Europa è diventata più instabile, tanto che l'effetto protettivo del contesto geografico e politico della Svizzera è diminuito.

Il presente rapporto analizza questi vari 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.

Partendo da un'analisi approfondita della situazione, il nuovo rapporto stabilisce gli interessi e gli obiettivi in materia di politica di sicurezza della Svizzera e spiega come debbano essere attuati. Definisce nove obiettivi che devono costituire il fulcro della politica della sicurezza in Svizzera nei prossimi anni. Gli obiettivi riguardano il rafforzamento dell'individuazione tempestiva di minacce, pericoli e crisi; il rafforzamento della cooperazione internazionale, della sicurezza e della stabilità; un maggiore orientamento alle forme di conflitto ibride; la libera formazione di opinioni e l'autenticità delle informazioni; il rafforzamento della protezione da cyberminacce; la lotta contro il terrorismo, l'estremismo violento, la criminalità organizzata e altre forme di criminalità transnazionale; il rafforzamento della resilienza e della sicurezza in materia di approvvigionamento; il miglioramento della protezione da catastrofi e situazioni d'emergenza e della capacità di rigenerazione; il rafforzamento della cooperazione tra le autorità e gli organi di gestione delle crisi.

Per ciascuno dei nove obiettivi il rapporto elenca misure concrete che è necessario attuare nei prossimi anni. I singoli ambiti politici (politica estera, politica economica, informazione e comunicazione) e strumenti (esercito, Protezione della popolazione, Servizio delle attività informative, polizia, Amministrazione delle dogane, servizio civile) collaborano a stretto contatto per poter raggiungere questi obiettivi.

Indice

Compendio	2
1 Introduzione	5
2 Situazione iniziale	6
2.1 Tendenze globali importanti dal punto di vista della politica di sicurezza	6
2.1.1 Concorrenza accresciuta tra le grandi potenze	6
2.1.2 Globalizzazione e regionalizzazione	7
2.1.3 Progresso tecnologico	8
2.1.4 Polarizzazione sociale	8
2.1.5 Evoluzione del carattere dei conflitti	9
2.2 Contesto rilevante in materia di politica di sicurezza della Svizzera	11
2.3 Situazione di minaccia per la Svizzera	16
2.3.1 Minacce provenienti dal cibernazio	16
2.3.2 Attività di influenza e disinformazione	18
2.3.3 Terrorismo	19
2.3.4 Estremismo violento	20
2.3.5 Conflitto armato	20
2.3.6 Sviluppo e proliferazione dei sistemi d'arma	22
2.3.7 Spionaggio	23
2.3.8 Gravi forme di criminalità e criminalità organizzata	23
2.3.9 Catastrofi e situazioni d'emergenza	24
2.3.10 Aspetti di politica di sicurezza della migrazione	26
3 Interessi e obiettivi della politica di sicurezza	27
3.1 Principi della politica di sicurezza della Svizzera	27
3.2 Interessi in materia di politica di sicurezza	28
3.3 Obiettivi in materia di politica di sicurezza	29
4 Attuazione: ambiti politici e strumenti della politica di sicurezza	32
4.1 Ambiti politici e strumenti	32
4.2 Attuazione degli obiettivi in materia di politica di sicurezza	34
4.2.1 Rafforzamento dell'individuazione tempestiva di minacce, pericoli e crisi	35
4.2.2 Consolidamento della cooperazione, della sicurezza e della stabilità a livello internazionale	35
4.2.3 Maggiore orientamento alle forme di conflitto ibride	37
4.2.4 Libera formazione delle opinioni e veridicità delle informazioni	39
4.2.5 Rafforzamento della protezione dalle cyberminacce	40
4.2.6 Lotta contro il terrorismo, l'estremismo violento, la criminalità organizzata e altre forme di criminalità transnazionale	42

4.2.7	Rafforzamento della resilienza e della sicurezza in materia di approvvigionamento	44
4.2.8	Rafforzamento della protezione da catastrofi e situazioni d'emergenza e della capacità di rigenerazione	45
4.2.9	Rafforzamento della cooperazione tra le autorità e gli organi di gestione delle crisi	47
5	Conclusioni	49

Rapporto

1 Introduzione

Il Consiglio federale pubblica rapporti periodici 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 adeguato a minacce e pericoli mutevoli, quale strategia deve essere perseguita e quali devono essere le priorità. L'ultimo rapporto è datato 24 agosto 2016¹.

Gli sviluppi internazionali continuano a essere caratterizzati da notevole velocità e grande 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 acuita, 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 si sono in parte aggravati. 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 documento. Tale modo di procedere è la dimostrazione del fatto che in Svizzera la politica di sicurezza è intesa in modo ampio e globale. Comprende l'insieme delle 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 azione, l'autodeterminazione e l'integrità della Svizzera e della sua popolazione, come pure le sue basi esistenziali, nonché di fornire un contributo alla stabilità e alla pace al di là delle sue 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 concernenti singoli settori o strumenti della politica di sicurezza. Il

¹ FF 2016 6979

rapporto sulla politica di sicurezza è armonizzato con il messaggio del 29 gennaio 2020² sul programma di legislatura 2019–2023 dove, quale misura per l’attuazione dell’obiettivo 15, è riportata la seguente proposizione: «La Svizzera è al corrente delle minacce alla propria sicurezza e dispone degli strumenti necessari per fronteggiarle in modo efficace». L’intenzione del Consiglio federale è di pubblicare in futuro un rapporto sulla politica di sicurezza in ogni legislatura.

2 Situazione iniziale

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 talvolta opposte alla regionalizzazione e alla nazionalizzazione, progresso tecnologico e polarizzazione sociale. La politica di sicurezza internazionale è contrassegnata dalla lotta per le sfere d’influenza e da forme di conflitto mutevoli. La globalizzazione 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 per quanto riguarda la 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 fanno sempre più capo a 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, impiego dei mezzi d’informazione.

La causa di tale sviluppo risiede innanzitutto nel fatto che gli Stati Uniti, negli ultimi anni, esercitano il loro ruolo di leader soltanto in modo selettivo. In particolare la Cina e la Russia ne approfittano per accrescere la propria influenza. Finora non hanno però 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 sarà in grado di sfruttarla in futuro.

Al contempo si sta riducendo la capacità di azione 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. In questo caso si nota chiaramente che tra di esse non vi è consenso su come dovrebbe essere strutturata

² FF 2020 1565

la cooperazione globale e su quali debbano essere i suoi scopi. Tali sviluppi favoriscono la lotta per le sfere d'influenza, combattuta 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 del bipolarismo 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 condiviso 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. Sono tuttavia in atto anche tendenze di segno contrario: in molti luoghi il nazionalismo e i riflessi protezionistici hanno ricevuto nuovi stimoli. In talune società industrializzate cresce lo scetticismo nei confronti della globalizzazione. Il fatto che nessuna singola grande potenza domini a livello globale favorisce la regionalizzazione dei sistemi di ordinamento.

Tendenze alla regionalizzazione sono in atto anche nell'economia mondiale. Le esperienze fatte con la pandemia da COVID-19 potrebbero rafforzarle. La pandemia ha certo dimostrato l'importanza della cooperazione internazionale, ma ha però anche messo in evidenza i rischi legati alle catene di creazione di valore e di fornitura globali: dipendenze, come quelle 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 riscontrate all'inizio della pandemia ne sono una dimostrazione. Le trasformazioni nella produzione industriale innescate dalla digitalizzazione e dall'automazione potrebbero favorire ulteriormente la regionalizzazione, ad esempio mediante la delocalizzazione di ritorno di fabbriche da Paesi a basso salario. Nel settore dell'energia, il passaggio dai combustibili fossili alle energie rinnovabili dovrebbe generare anch'esso sistemi di approvvigionamento dal carattere più marcatamente regionale.

Sul piano della politica di sicurezza è evidente l'importanza crescente assunta dagli attori non statali. Tra questi figurano, ad esempio, le imprese, le organizzazioni non governative e i fornitori di servizi di sicurezza privati, ma anche le organizzazioni criminali e terroristiche. Anche i movimenti transfrontalieri hanno un impatto politico o economico. Le loro caratteristiche comuni sono l'interconnessione mondiale e l'elevata velocità nell'organizzazione e nel coordinamento. In taluni ambiti, alcune grandi imprese operanti nel settore della tecnologia occupano una posizione di mercato talmente dominante da disporre di una grande influenza internazionale. Gli interessi economici di queste aziende sono in parte incompatibili con gli interessi degli Stati in materia di politica di sicurezza. In caso di crisi ciò può limitare la capacità di azione di questi ultimi.

Anche se gli attori non statali hanno 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 in molti Paesi anche nella

lotta contro la pandemia da COVID-19. È possibile che le catene produttive si radichino maggiormente nelle regioni per conseguire una maggiore affidabilità. Stati o gruppi di Stati potrebbero anche distanziarsi dagli organismi economici globali, con un conseguente indebolimento delle norme internazionali. È però poco probabile che si verifichi una vera e propria frattura con la globalizzazione, tanto più che essa comporterebbe spese enormi e non potrebbe essere attuata rapidamente.

2.1.3 Progresso tecnologico

Le nuove tecnologie si sviluppano sempre più rapidamente e il loro impiego diventa viepiù pervasivo. La digitalizzazione e i progressi compiuti nella tecnologia dei sensori generano dati migliori e sempre più numerosi. Le moderne tecnologie della comunicazione consentono uno scambio di volumi di dati in costante aumento, che vengono registrati, interconnessi e resi disponibili con calcolatori e algoritmi altamente performanti. L'utilizzo e l'analisi di tali dati costituiscono un vantaggio concorrenziale, ma comportano un potenziale di abuso. La digitalizzazione fa sì che sempre più spesso un software assuma il controllo di processi che sinora erano manuali, compresi quelli che hanno ripercussioni fisiche.

Nei prossimi anni progrediranno anche l'apprendimento meccanico e l'automazione, la cosiddetta intelligenza artificiale. Questa evoluzione fa sì che i sistemi funzionino in maniera sempre più indipendente e che le macchine possano prendere decisioni senza alcun intervento diretto dell'uomo, anche se diventa molto più difficile comprenderne appieno i processi decisionali. Le decisioni automatizzate riguardano in misura crescente anche processi critici. La crescente delega di decisioni solleva questioni di natura politica, giuridica ed etica.

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 in tal modo 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, la ricerca e lo 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. Ciò potrebbe portare a una frammentazione dello sviluppo tecnologico e costringere addirittura 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 mostrano i dissensi 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. Oltre ai fattori materiali quali la pressione economica o le disparità di reddito, una caratteristica essenziale di questa evoluzione è il

rafforzamento della «identità» quale elemento centrale dei movimenti politici. Noto anche come politica identitaria, il fenomeno mette in risalto caratteristiche quali il genere, l'etnia, la lingua, le origini e l'orientamento politico. L'identità è percepita come scelta individuale e transfrontaliera. Tale sviluppo acuisce la frammentazione sociale e la polarizzazione: se determinati gruppi sono favorevoli a una maggiore apertura della società e alla diversità e chiedono la parità anche per sé stessi o altri gruppi, altri propugnano l'isolazionismo 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 mondo delle informazioni. Essi si propongono soprattutto come piattaforme per lo scambio di contenuti, anche se rimangono perlopiù privi di supporto redazionale. In tale contesto, la selezione algoritmica personalizzata dei contenuti fa sì che gli utenti di Internet siano esposti quasi soltanto a informazioni corrispondenti alle proprie convinzioni del momento. Ciò favorisce la formazione delle cosiddette «bolle di filtraggio». Il comportamento di selezione degli utenti può anche agevolare la formazione di «camere dell'eco» in cui persone con la stessa opinione interagiscono e si radicalizzano nel tempo. L'impatto effettivo di questi due meccanismi è ad ogni modo inferiore a quanto si possa supporre; la grande maggioranza delle persone continua a informarsi attraverso i media tradizionali e aderisce a reti di social media che danno spazio a opinioni diversificate. Tuttavia, ai margini della politica possono senz'altro formarsi camere dell'eco.

2.1.5 Evoluzione del carattere dei conflitti

Le modalità con cui si svolgono i conflitti stanno cambiando. Il loro carattere attuale rispecchia gli sviluppi egemonici, tecnologici e sociali in atto negli 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 attuali 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 nel ciberspazio. Negli ultimi anni si è assistito inoltre all'utilizzo sotto copertura di aggressivi chimici.

Questa tipologia di condotta dei conflitti, cosiddetta ibrida, mira anzitutto a intaccare la stabilità politica, economica e sociale di società e Stato, nonché la capacità di azione statale. È caratterizzata da scarsa trasparenza e imprevedibilità ed è diretta soprattutto

alla popolazione, nell'intento di 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 i processi politici, intaccare la credibilità di istituzioni e media e insinuare dubbi sull'informazione in generale. L'utilizzo di cybermezzi e di mezzi d'informazione a scopi politici è oggi usuale e potrebbe aumentare nei prossimi anni a seguito del numero crescente di attori statali e non statali.

I tradizionali mezzi (militari) di svolgimento dei conflitti non diventano tuttavia per questo irrilevanti. I cybermezzi e i mezzi d'informazione possono servire per logorare in preparazione di un attacco e sfociare in conflitti armati di tipo tradizionale. Nel contesto attuale si deve prevedere un'ampia gamma di mezzi e generi di attacco, tra cui l'impiego di forze speciali e di armi di precisione, o lo svolgimento di 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 gli attacchi, l'esplorazione e la 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 in tempi e spazi limitati. Puntano così sulla mobilità, le formazioni in prontezza elevata, la difesa aerea, la capacità di controllo, di comunicazione e di condotta efficienti e interconnesse e sulla digitalizzazione.

Per conformarsi a questa ampia gamma di possibilità di attacco, le forze armate devono poter operare anche nella zona grigia esistente tra pace e conflitto armato aperto. A tal fine vengono potenziate le loro capacità difensive e offensive nel ciber-spazio. 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 utilizzati nello svolgimento dei conflitti minano le strategie di dissuasione. La dissuasione si basa sulla possibilità di far credere 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 attività di disinformazione, la popolazione si distanzia in parte dal proprio Stato, la dissuasione risulta perlopiù 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 manifesta 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 alla globalizzazione, detto progresso genera inoltre nuovi attori rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza, ad esempio imprese tecnologiche d'importanza mondiale. Si constata altresì una maggiore polarizzazione delle società che può manifestarsi in forme di estremismo. Il carattere dei conflitti si è ulteriormente evoluto nella direzione delineata nel Rapporto sulla politica di sicurezza del 2016. L'importanza dei cibermezzi e dei 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 attività di dissuasione è diventata, da sola, 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 azione dell'UE e della NATO è messa alla prova, l'instabilità alla periferia dell'Europa si è accentuata. Nel contempo, le organizzazioni internazionali sono spesso bloccate su importanti dossier concernenti la sicurezza.

Come dimostrano le iniziative nazionali isolate o le coalizioni *ad hoc*, è diminuita la volontà di alcuni Stati, anche europei, per un impegno comune a favore della sicurezza. Taluni Stati europei e gli Stati Uniti sono inoltre confrontati con tensioni interne di carattere sociale, economico e politico che potrebbero sfociare in scontri violenti e assorbire perciò in larga misura l'attenzione dei decisori. Nel complesso, l'effetto protettivo costituito dal contesto geografico e politico in cui si trova la Svizzera diminuisce in quanto è diventato più instabile; anche eventi remoti possono intaccare 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.

L'UE, una delle più grandi economie al mondo nonché attore a livello planetario, ha il potenziale per affermarsi nei confronti di grandi potenze quali Cina e Stati Uniti, anche se molto dipende dalla sua coesione interna. Rimane difficile trovare il consenso nel posizionamento a livello di politica estera. Nonostante l'importanza indubbia rappresentata dal suo ruolo di maggiore donatore mondiale di aiuti allo sviluppo e di difensore dell'ordine multilaterale, l'UE ha svolto finora 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 una sua autonomia dagli Stati Uniti e dalla NATO sulle questioni strategiche. A livello di sicurezza interna si evidenzia però un quadro diverso: grazie agli accordi di Schengen, l'UE è riuscita a promuovere una cooperazione di polizia efficace. Numerosi progetti sono stati portati a termine con successo.

La pandemia da COVID-19 ha dimostrato che gli Stati e le società in un primo momento tendono istintivamente a seguire una politica nazionale individuale. In seno all'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 provocato dalla crisi e quali conseguenze avrà sulla coesione e sulla capacità di azione dell'UE (in materia di politica di sicurezza).

Le linee di frattura tra *l'Europa e la Russia* si sono ulteriormente accentuate; ciò ha conseguenze dirette per gli Stati limitrofi a ovest della Russia, ma può anche riguardare gli interessi svizzeri. L'annessione della Crimea, avvenuta in violazione delle norme del diritto internazionale, e il perdurare del conflitto armato nell'Ucraina orientale, nonché l'uso di aggressivi chimici contro le personalità sgradite, gravano sulle relazioni tra Europa e Russia. Permane incerto anche il futuro delle relazioni tra UE e *Bielorussia*. Le acute tensioni politiche e i conflitti irrisolti nel *Caucaso meridionale* potrebbero sfociare in qualsiasi momento in ostilità aperte.

L'Europa sudorientale è sempre confrontata a situazioni di tensione. Nei Balcani occidentali il processo di avvicinamento europeo ha un effetto stabilizzante sulla regione, nonostante il persistere di conflitti latenti, 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. Questi Stati svolgono un ruolo importante nel canalizzare la migrazione dall'Africa subsahariana. La pandemia da COVID-19 ha aumentato l'instabilità. L'Algeria è confrontata a un aggravarsi delle difficoltà economiche e di politica interna. Quanto al conflitto in Libia, a breve e medio termine non si prevede nessuna valida soluzione politica. La ricerca di una soluzione è resa più difficile in particolare dal coinvolgimento 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 la regione del Sahel si è diffuso in Africa occidentale. Gli Stati della regione difficilmente saranno in grado di affrontare tali minacce con le proprie forze: l'impegno internazionale rimane quindi importante per garantirne la 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 perdurare dell'elevata pressione migratoria sugli Stati dell'Africa settentrionale, e successivamente sull'Europa.

È assai probabile il perdurare dei conflitti *nel bacino del Mediterraneo orientale e nelle zone adiacenti*. Per quanto riguarda la Siria, manca una soluzione politica, condizione necessaria per la fine del conflitto. La Turchia collabora in modo selettivo con la Russia, anche se gli interessi strategici non sempre coincidono. 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. Un'escalation militare appare poco probabile, anche se potrebbe 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, sono confrontati a crisi politiche e socioeconomiche gravi e durature, acute dalla pandemia da COVID-19. A ciò si aggiungono le tensioni tra gruppi etnici e religiosi. Il conflitto arabo-israeliano è tuttora irrisolto e rimane di grande importanza per la regione, nonostante susciti una minore mobilitazione nell'opinione pubblica internazionale. 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 coordinarsi con le attività sviluppate in loco da Cina e Russia.

Grandi potenze concorrenti

Gli *Stati Uniti* orientano strategicamente la loro politica di sicurezza alla sfida posta dalla Cina. La tendenza ad agire unilateralmente e a ritirarsi dalle organizzazioni o dagli accordi internazionali si è rafforzata negli ultimi anni, anche se con la nuova amministrazione vi potrebbe esserci un'inversione di tendenza, almeno parziale. Gli Stati Uniti continuano a disporre di ingenti mezzi economici, diplomatici e militari e di un *soft power* tuttora notevole. Rimangono l'unica grande potenza con un chiaro potenziale per assumere un ruolo di leader globale, anche se negli ultimi anni lo hanno sfruttato poco.

È probabile che anche negli anni a venire gli Stati Uniti continueranno a fare ampio ricorso a strumenti 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 esercitata dagli Stati Uniti. Particolarmente importante per il contesto della politica di sicurezza della Svizzera è il fatto che gli Stati Uniti eserciteranno con ogni probabilità 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 da un sentimento di sfiducia nei confronti dell'Occidente. La Russia riveste un ruolo importante nella politica di

sicurezza internazionale essendo una potenza nucleare e in virtù dei suoi interventi militari nel Caucaso, nel Vicino e Medio Oriente e in Africa settentrionale, del ruolo assunto nel conflitto in Ucraina e del suo peso nelle organizzazioni internazionali. 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 strumenti letali contro persone non gradite, anche all'estero. Alla Russia mancano tuttavia i mezzi economici e un modello sociale interessante per esercitare in modo duraturo un ruolo di leader nella politica mondiale. Questa situazione non cambierà in modo sostanziale neanche in caso di esiti positivi, ad esempio nell'approvvigionamento ai Paesi di vaccini contro la COVID-19. La Russia punta a 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. Sul piano convenzionale continuerà ad ogni modo a trovarsi in una posizione di inferiorità rispetto 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, la dissuasione strategica tra Stati Uniti e Russia rimarrà invariata per gli anni a venire. È tipico per la Russia 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 in quegli Stati gli attori che servono ai suoi interessi. Le attività di intelligence condotte dalla Russia contro gli interessi europei proseguiranno ad alto livello. Anche la criminalità organizzata russa è un aspetto importante per quanto riguarda gli interessi svizzeri in materia di sicurezza.

La Cina è diventata la seconda maggiore economia al mondo e una potenza d'importanza globale. Impone i propri interessi di politica economica e di sicurezza in Asia, in parte senza tanti riguardi per gli interessi di altri Paesi e talvolta in contrasto con il diritto internazionale. L'ascesa economica della Cina, combinata alla modernizzazione delle sue forze armate, porta a uno spostamento degli equilibri di potere internazionali. Essa sfida il dominio degli Stati Uniti in modo puntuale e continua ad estendere 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 tale ruolo sarebbe accettato a livello internazionale: il modello di governo cinese rimane quello di uno Stato monopartitico posto sotto la guida del Partito comunista. 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 avvertita in modo reciproco da Stati Uniti e Cina inasprisce la concorrenza in ambito politico, commerciale, tecnologico e militare. L'iniziativa «Belt and Road» permette alla Cina di aprire nuovi mercati e di investire in progetti infrastrutturali e nell'estrazione di risorse naturali. La Cina mira in tal modo a controllare direttamente le relative infrastrutture. In Asia impiega mezzi paramilitari e militari per esercitare pressione, ad esempio nel Mare Cinese Meridionale. In Africa svolge già un ruolo

chiave sul piano economico e nel Vicino e Medio Oriente sta viepiù intensificando il proprio impegno economico. Fa tuttavia il possibile per tenersi fuori dai conflitti regionali. Anche in Europa l'influenza cinese si sta espandendo 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.

L'intervento della Cina nello Xinjiang e a Hong Kong e la sua politica legata 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. Ha dovuto fra l'altro rafforzare la sua presenza sul fianco orientale e reintrodurre 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 tuttavia una sfida per la *NATO*, in particolare per quanto riguarda l'attuazione degli obblighi di assistenza previsti dall'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 spese destinate alla difesa. Non è ancora chiaro se, in seguito alla pandemia, almeno una parte degli Stati della *NATO* tornerà a ridurre, perlomeno temporaneamente, i propri bilanci per gli armamenti e la difesa.

Nei prossimi anni la *NATO* potrà continuare ad 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. Permarranno 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 in atto 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 di azione.

Nonostante un tendenziale indebolimento delle organizzazioni internazionali, a livello globale l'*ONU* e specialmente il Consiglio di sicurezza continuano a svolgere un ruolo significativo in molte questioni di sicurezza internazionale. Tuttavia, norme, accordi e organizzazioni internazionali vengono regolarmente aggirati e indeboliti da 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. 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 dei conflitti.

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 dell'accresciuta polarizzazione.

La limitata capacità di agire delle organizzazioni internazionali favorisce la formazione di coalizioni *ad hoc* e di 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 nei loro processi decisionali a causa degli opposti interessi delle grandi potenze. L'UE continua a essere confrontata con sfide politiche ed economiche. La sua capacità di azione internazionale dipenderà dalla sua coesione e la sua capacità di difesa autonoma continuerà a rimanere limitata nel prossimo futuro. La periferia europea è diventata ancora più instabile, anche a causa della lotta di politica egemonica per esercitare influenza. La Cina rappresenta una sfida per gli Stati occidentali per quanto riguarda il modo con cui trattare con essa 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 esaminate le singole minacce per la Svizzera. Occorre osservare che, essendo esercitate nello stesso momento, in modo coordinato e in maniera da rafforzarsi a vicenda, esse hanno una forte influenza sulla Svizzera e possono mettere a rischio il suo sistema politico, la sua popolazione e le sue basi vitali.

2.3.1 Minacce provenienti dal ciber spazio

I ciberattacchi sono organizzati per diversi scopi: spionaggio, sabotaggio, manipolazione, disinformazione o attività criminali. Dietro questi attacchi ci sono attori diversi: cibercriminali, hacktivist, società di hacking orientate al profitto, società di copertura statali od organizzazioni statali. Alcuni Stati sviluppano fortemente le proprie capacità

nell'ambito cibernetico offensivo, mediante un opportuno potenziamento o la collaborazione con gruppi non statali. Si può pertanto prevedere un aumento di ciberattacchi statali portati da autori difficilmente identificabili. La minaccia nel ciber spazio aumenta però anche a causa della crescente disponibilità a utilizzare cybermezzi in modo offensivo nei conflitti e dei minori scrupoli da parte dei cybercriminali nell'evitare che ci siano danni.

Da alcuni anni si assiste a un aumento delle ciberattività offensive di Russia, Cina e Iran per lo spionaggio nel nostro Paese. La minaccia rappresentata dai ciberattacchi cinesi e russi per obiettivi economici e politici in Svizzera rimane elevata. Tali 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 (i cosiddetti *ransomware*), dove i dati vengono cifrati e dunque resi inutilizzabili. Simili attacchi possono in gran parte paralizzare interi sistemi e imprese.

La situazione di minaccia in ambito cibernetico 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 beneficiano 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 strettamente correlate 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 dei 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 in tal modo la catena di fornitura globale delle TIC ed esercitano una grande influenza negli organismi internazionali che fissano standard, ad esempio l'Unione internazionale delle telecomunicazioni. In conseguenza delle misure di controllo delle esportazioni e delle sanzioni adottate dagli Stati Uniti si delinea la formazione di due aree distinte. In casi estremi, ciò potrebbe far sì che in futuro il nostro Paese debba limitarsi a collaborare con uno dei due suddetti Paesi (Stati Uniti o Cina) e con i loro rispettivi partner, con tutte le dipendenze che ne conseguono.

Le forti interdipendenze e dipendenze sistemiche dalle catene di fornitura globali 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.

Tali 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 pressioni politiche, economiche e militari. Ciò distingue le attività di influenza dall'abituale rappresentanza di interessi nell'ambito della diplomazia.

Caratterizzate dall'impiego consapevole e massiccio di informazioni false, inserite in un contesto errato o altrimenti manipolate, le attività di influenza sono principalmente dirette contro società aperte e democratiche fondate su un onesto confronto delle idee e su una base fattuale comune.

In considerazione delle lotte di potere condotte a livello internazionale, la Svizzera deve aspettarsi che aumenti il rischio che la società e le autorità diventino l'obiettivo di attività di influenza. Il nostro Paese, nella sua qualità di Stato dell'Europa occidentale della quale condivide i valori comuni, è già oggi indirettamente oggetto di attività generali focalizzate su Stati occidentali, anche in virtù della sua forte interconnessione politica ed economica internazionale. Sussiste inoltre il rischio che il territorio svizzero venga utilizzato da agenti esercitanti influenza come piattaforma 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 nella sua qualità di attore della politica internazionale e di sede di numerose organizzazioni internazionali. In passato, istituzioni svizzere e organizzazioni internazionali che hanno sede nel nostro Paese sono state il bersaglio di attività di influenza russe, connesse a eventi politici e ad attività di intelligence che riguardavano solo marginalmente la Svizzera. Nell'ambito delle ampie attività di influenza condotte nel contesto del tentato omicidio dell'agente russo Sergej Skripal è stato preso di mira il Laboratorio di Spiez. Anche organizzazioni sportive internazionali sono finite nel mirino delle attività russe.

Finora, per quanto riguarda le 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. Ci si deve attendere che in futuro anche altri Stati saranno in grado e disposti a condurre simili attività contro la Svizzera e in Svizzera.

2.3.3 Terrorismo

In Svizzera, persone o cellule legate allo «Stato islamico» sono state individuate, e in alcuni casi condannate, per il loro coinvolgimento nella pianificazione di attentati a partire dal nostro territorio. Le indagini condotte dalle autorità svizzere hanno dimostrato che persone che hanno lasciato la Svizzera con finalità jihadiste erano coinvolte nella pianificazione di attentati contro infrastrutture situate sul territorio nazionale. D'altra parte, la propaganda dei gruppi jihadisti può ispirare persone che vivono in condizioni sociali precarie e che soffrono di problemi psichici 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 in Svizzera è costituita da attori il cui orientamento violento è da ricondurre tanto a crisi personali o problemi psichici quanto a un'azione di convincimento ideologico. Le persone radicalizzate più suscettibili di commettere attentati sono ispirate dalla propaganda jihadista, senza che esse abbiano necessariamente un contatto diretto con un gruppo o un'organizzazione di questo genere. Questo tipo di attacchi rimane una sfida per le autorità incaricate della sicurezza.

Il ventaglio dei possibili attacchi va da quelli semplici, perpetrati da individui o piccoli gruppi isolati, fino a operazioni logistiche complesse (comprendenti p. es. l'utilizzo di aggressivi chimici, droni). Gli attentati commessi da autori isolati o da piccoli gruppi ispirati al jihadismo, e che richiedono scarsi mezzi logistici, non dipendono dalle capacità dello Stato islamico o di al-Qaeda quali organizzazioni. In generale, questi individui o gruppuscoli agiscono spontaneamente, senza direttive né alcun sostegno finanziario esterni. Anche gli attacchi complessi di più ampia portata, perpetrati con esplosivi, semplici agenti chimici quali i gas tossici (es. il cloro) o altre sostanze velenose (es. la ricina), necessitano di mezzi e risorse limitati.

In Svizzera la minaccia terroristica d'ispirazione jihadista permane. L'ideologia che ha indotto giovani europei a recarsi in Siria e in Iraq è sempre viva, malgrado la disfatta del califfato dell'autoproclamato «Stato islamico». È inoltre presumibile che i conflitti che hanno portato all'emergere di fazioni jihadiste non troveranno un epilogo a breve. La minaccia costituita da 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 della Svizzera. Il loro eventuale ritorno pone le autorità di fronte a sfide a ogni livello (questioni giuridiche, d'integrazione e di sicurezza).

La Svizzera dovrebbe rimanere un obiettivo secondario degli attentati jihadisti, a meno che alcune delle sue decisioni politiche non siano percepite come ostili ai musulmani o all'Islam. Tuttavia, organizzazioni internazionali, infrastrutture e cittadini di Paesi stranieri che svolgono un ruolo preponderante a livello internazionale nella lotta contro il terrorismo potrebbero essere bersaglio di attacchi sul nostro territorio.

Infrastrutture o cittadini svizzeri all'estero possono in ogni momento essere il bersaglio delle azioni opportunistiche o casuali di gruppi jihadisti, per esempio in Africa settentrionale o nel Sahel. La minaccia jihadista continuerà probabilmente a estendersi e potrà persino interessare Paesi finora risparmiati, come i Paesi del Golfo di Guinea.

Considerate le tensioni e i conflitti in atto, 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 territorio svizzero continua a essere utilizzato principalmente da gruppi terroristici di vario orientamento ideologico per svolgere attività di propaganda, reclutamento, supporto logistico e finanziamento.

2.3.4 Estremismo violento

Attualmente, tre tipi di ambienti sono considerati fulcro dell'estremismo violento: gli ambienti dell'estrema sinistra, dell'estrema destra e dell'estremismo monotematico (che attualmente comprende una parte del movimento animalista e di chi si oppone alle misure amministrative adottate per contenere la pandemia da COVID-19). Finora, l'uso della violenza in questi tre settori rimane al di sotto della soglia del terrorismo.

Gli ambienti di estrema destra e quelli di estrema sinistra potrebbero tuttavia aumentare il ricorso alla violenza e accrescere l'intensità con cui viene messa in atto, trasformandosi così in gruppi terroristici. Se attualmente all'interno di questi gruppi manca una motivazione in tal senso, sono invece presenti il potenziale di violenza e le conoscenze tattiche e tecniche. Anche 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, questi individui sono influenzati da correnti sociali, possono intrattenere contatti con altre persone radicalizzate e scambiare opinioni con altri individui o gruppi estremisti.

L'evoluzione dall'estremismo violento al terrorismo è un fenomeno che si osserva in diversi Paesi europei. Gli attacchi perpetrati da individui isolati di estrema destra diventano sempre più frequenti e i mezzi da loro utilizzati si possono definire terroristici. Nei prossimi anni la Svizzera rischia di essere confrontata allo stesso fenomeno.

Nei prossimi anni altri movimenti potrebbero arrivare all'uso della violenza nell'intento di imporre le proprie idee politiche, come è attualmente il caso delle frange estremiste legate al COVID-19. Sostenitori di opinioni e di ideologie estremiste potrebbero radicalizzarsi qualora ritenessero che le loro richieste non sono prese in considerazione nell'ambito del processo politico attuale. Gli effetti della pandemia da COVID-19 potrebbero rafforzare tali tendenze.

2.3.5 Conflitto armato

Sempre più spesso i conflitti sono condotti in modo ibrido, ad esempio mediante l'impiego di truppe non identificate o di cybermezzi e la disinformazione. Ma in Europa rimangono una realtà 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 condotte annualmente. Anche la NATO e gli Stati europei che non vi aderiscono si orientano di nuovo maggiormente a un conflitto convenzionale.

Una situazione di grave 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 potrebbe però anche scaturire da un'escalation della situazione alla periferia europea, e avere le stesse conseguenze. Nel caso dell'aggravarsi di una crisi in Europa, la Russia potrebbe ricorrere a mezzi militari per intervenire ai confini orientali della NATO. Il ripristino dello status quo ante sarebbe possibile soltanto con un'ulteriore escalation del conflitto.

A breve e medio termine, la minaccia diretta di un attacco militare terrestre contro la Svizzera è improbabile. Gli effetti di un simile attacco sarebbero però talmente gravi che non è possibile trascurare questa eventualità. Tuttavia, in caso di conflitto armato tra la NATO e la Russia, la Svizzera potrebbe essere direttamente minacciata qualora il conflitto perdurasse e una delle parti intendesse costringere, con mezzi militari, il nostro Paese a fare concessioni economiche, politiche o militari. In tale contesto un avversario potrebbe impiegare, o minacciare di utilizzare, armi convenzionali impiegabili a distanza (o *stand-off weapon*), forze per operazioni speciali e cibermezzi da dirigere contro obiettivi militari e civili sul nostro territorio. In uno scenario di questo tipo, un attacco terrestre diretto contro la Svizzera risulta invece improbabile.

Tuttavia, visto il crescente ricorso alla tipologia ibrida nella condotta dei conflitti, la Svizzera, facendo parte della comunità degli Stati europei, sarebbe direttamente coinvolta anche nel caso di un conflitto armato che dovesse verificarsi all'esterno del suo territorio, nel continente europeo o alla sua periferia (anche senza la partecipazione della Russia o della NATO). In ogni caso, in uno scenario simile la Svizzera sarebbe minacciata da ciberattacchi, atti di sabotaggio, disinformazione, sovversione, utilizzo abusivo del territorio svizzero per il sostegno logistico e lo spionaggio. Allo stesso modo, è probabile che la Svizzera sarebbe chiamata ad affrontare questioni inerenti la propria neutralità in relazione all'uso del suo territorio e del suo spazio aereo per il transito militare. Vista la sua posizione centrale in Europa e i suoi collegamenti a diverse infrastrutture critiche europee (p. es. elettricità, comunicazioni, trasporti), la Svizzera dipende dal buon funzionamento delle infrastrutture degli Stati confinanti. Un attacco alle infrastrutture civili critiche di un Paese europeo potrebbe avere ripercussioni anche sulle sue infrastrutture. Anche per i cittadini svizzeri che si trovassero nelle zone di crisi vi sarebbe un pericolo. L'escalation della crisi in Afghanistan nell'agosto del 2021, che ha reso necessaria l'evacuazione dei cittadini svizzeri e delle persone legate al nostro Paese, ha dimostrato la rapidità con cui gli interessi della Svizzera possono essere minacciati.

Un attacco armato contro il nostro Paese o altri Paesi europei potrebbe essere portato anche da grande distanza, da zone al di fuori dell'Europa. Un tale attacco potrebbe essere condotto con missili balistici, missili da crociera e armi ipersoniche. Al momento, pochi Stati sono in grado di compiere attacchi del genere, e da essi non si intravede né si prevede alcuna intenzione in tal senso. Tuttavia, la diffusione di tali

sistemi d'arma continuerà. Nei prossimi anni un attacco alla Svizzera con armi a lunga gittata è considerato improbabile: la crisi libica del 2008–2010 ha però dimostrato che uno Stato può adottare, senza grande preavviso, misure drastiche nei confronti della Svizzera. Qualora un attore di questo tipo giungesse a disporre di armi a lunga gittata, potrebbe minacciare e ricattare il nostro Paese anche con mezzi militari.

2.3.6 Sviluppo e proliferazione dei 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 potenze³. 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, mentre vengono continuamente perfezionati da quello qualitativo. Sulla scia del 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. Contro di esse non esistono infatti difese efficaci. Queste armi esulano dalla distinzione fra armamento nucleare e convenzionale e sono talmente veloci che uno Stato, al minimo indizio di attacco con simili armi, è costretto a reagire immediatamente, ciò che 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 simili 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 di droni efficienti progredisce a livello mondiale.

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 una tale proliferazione. L'industria svizzera dispone di capacità nel settore delle 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 alle tecnologie, gli Stati stranieri non soltanto acquisiscono

³ 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).

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

Il nostro Paese è un interessante obiettivo di spionaggio, essendo la sede di organizzazioni internazionali e di multinazionali, teatro di trattative internazionali, piazza finanziaria e commerciale e polo di tecnologia e ricerca. 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 delle diaspore.

Anche in futuro la Svizzera sarà oggetto di attività di spionaggio. Tutto porta a credere che le risorse e le capacità dei servizi di informazione verranno potenziate su scala mondiale, compresi i cybermezzi offensivi. La digitalizzazione crea nuove possibilità per sottrarre informazioni sensibili o sabotare sistemi di informazione. È assai probabile che continuerà l'aumento, osservato negli ultimi anni, del numero di ciberattacchi con origine statale a fini di spionaggio.

2.3.8 Gravi forme di criminalità e criminalità organizzata

La criminalità in Svizzera è caratterizzata da possibilità tecnologiche in rapida evoluzione. Il mondo del crimine 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 commettere reati contro il patrimonio. Questi possono essere perpetrati sia da gruppi criminali organizzati, sia da autori con un grado di organizzazione limitato.

La minaccia della criminalità organizzata è data principalmente da organizzazioni mafiose italiane attive in tutto il Paese e che minacciano gravemente le istituzioni del nostro stato di diritto e la piazza finanziaria svizzera. Grazie alla loro forte e plurinazionale presenza, ai loro legami familiari in Svizzera e alla lingua, le suddette organizzazioni sono in grado di infiltrarsi negli ambiti amministrativi ed economici.

Per il nostro Paese sussiste inoltre un accresciuto potenziale di minaccia costituito da gruppi criminali provenienti da Stati dell'ex Unione Sovietica. Spesso questi dispongono di notevoli risorse economiche e, in alcuni casi, di sostegno politico nei loro Stati d'origine. Sono attivi in ambiti delittuosi ai quali la Svizzera è particolarmente esposta a causa dell'attrattività della sua piazza finanziaria (p. es. il riciclaggio di denaro) o che incidono direttamente sul ruolo delle autorità (p. es. la corruzione). La grande importanza della piazza finanziaria svizzera per le élite dirigenti di questi Stati costituisce una fonte di rischi, oltre che in materia di politica di sicurezza, anche in materia di politica estera.

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

Cambiamenti essenziali nella situazione di minaccia

Sono cresciute in particolare le minacce di tipo ibrido, come quelle provenienti dal cibernazio e dal settore dell'informazione e che si traducono in attività di spionaggio, di influenza e di criminalità digitale. Gli sviluppi tecnologici e l'erosione degli strumenti di controllo degli armamenti aumentano i rischi di proliferazione e il potenziale uso abusivo di tecnologie oggetto di ricerca o di produzione nel nostro Paese. Permangono le minacce costituite dal terrorismo e dalla criminalità organizzata. La crescente polarizzazione sociale può aggravare la minaccia dell'estremismo violento. La Svizzera non si trova attualmente confrontata con una minaccia diretta di un attacco militare tradizionale, che potrebbe tuttavia verificarsi in caso di 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 inconvenienti tali che il personale e il materiale della comunità colpita non bastano a gestirli. Questi fenomeni possono avere un'origine naturale, tecnica o sociale. Le catastrofi si verificano all'improvviso (p. es. un terremoto, una interruzione di corrente), mentre le situazioni d'emergenza spesso si protraggono più lungo e hanno una durata maggiore (p. es. una ondata di calore, la penuria di energia elettrica o una 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 della Svizzera di fronte a catastrofi e situazioni d'emergenza. È da prevedere che nei prossimi anni il rischio di eventi simili aumenterà a causa di vari fenomeni in atto, quali il cambiamento climatico, l'urbanizzazione o la 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, ad esempio 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. A seguito dei cambiamenti climatici, in Svizzera diventeranno probabilmente più frequenti e intensi i periodi di siccità e le ondate di calore come quelli registrati

nel 2015 e nel 2018. In particolare queste ultime costituiscono uno dei maggiori pericoli per la Svizzera. Anche gli incendi boschivi causati da ondate di calore e da siccità e le inondazioni causate dalle forti precipitazioni sono pericoli che rischiano di diventare sempre più frequenti. È assai probabile che le tempeste invernali continuino a causare gravi danni. Le instabilità dei pendii, aggravate dal cambiamento climatico con forti precipitazioni sempre 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 sta aumentando la dipendenza della società dalle infrastrutture critiche (p. es. approvvigionamento di elettricità, trasporti, telefonia mobile). Interruzioni, guasti o incidenti causati da errori tecnici, ciberattacchi, pericoli naturali, sabotaggi o manipolazioni errate hanno effetti sempre più gravi. La crescente digitalizzazione, e la parallela soppressione o la mancanza di dispositivi alternativi, può complicare la gestione di una crisi. I possibili effetti includono l'inquinamento, pannes negli impianti di produzione e interruzioni nell'infrastruttura di approvvigionamento, trasporto, informazione e comunicazione, come pure contaminazioni di generi alimentari e dell'acqua potabile; l'interruzione prolungata dell'energia elettrica può anche portare a un aumento della criminalità o a disordini. La combinazione o la concatenazione di eventi è un rischio particolarmente elevato. Ad esempio, se i livelli dell'acqua fossero bassi, se nelle centrali elettriche si verificassero delle avarie e se ci fossero delle restrizioni alle importazioni di elettricità, con ogni probabilità si avrebbe una carenza di energia elettrica per diverse settimane.

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 interconnesse. In tal modo, i ciberattacchi o i sabotaggi possono ad esempio colpire contemporaneamente diversi settori e ambiti infrastrutturali e causare interruzioni intersettoriali e su vasta scala.

Catastrofi e situazioni d'emergenza di natura sociale 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 delle situazioni d'emergenza. Un notevole potenziale di danno si riscontra inoltre non soltanto nelle pandemie che minacciano direttamente l'essere umano, ma anche nelle epizootie, 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. 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 la politica di sicurezza della Svizzera, ma può comportare fenomeni concomitanti significativi in questo settore, 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, l'insicurezza, le persecuzioni politiche, la crescita demografica nei Paesi a basso reddito, la cattiva situazione economica, 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, l'immigrazione è favorita dal fabbisogno di manodopera, determinato dall'invecchiamento della popolazione in atto nei Paesi ad alto reddito, dai ricongiungimenti familiari, dalle comunità delle diaspore, dalla stabilità politica, da una situazione favorevole a livello di sicurezza e dalle possibilità di formazione. La pandemia da COVID-19 dovrebbe condurre praticamente tutti i Paesi a un deterioramento della situazione economica e a un aumento della disoccupazione. Essa avrà tuttavia un impatto maggiore su molti Stati dell'Africa e del Vicino e Medio Oriente e potrebbe pertanto determinare un incremento della migrazione entro uno-tre anni.

I richiedenti l'asilo fuggono in primo luogo nei Paesi vicini al loro. L'Europa e la Svizzera rimangono tuttavia una meta importante per i migranti, soprattutto per quelli provenienti dai Paesi del Vicino e Medio Oriente e dell'Africa. In ragione della sua situazione geografica, il nostro Paese è interessato prioritariamente dalla migrazione che si sviluppa 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. La migrazione in Europa attraverso la rotta occidentale (Stretto di Gibilterra

e Isole Canarie) aumenta in maniera generale, ma la sua importanza è minore per la migrazione secondaria verso la Svizzera. Dato il contesto geografico, queste direttrici 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 misure adottate dai vari 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 si aprano nuove rotte, soprattutto nel caso in cui altri Stati intendessero 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.

Resta da sapere se, oltre alla Turchia, vi saranno altri Stati europei che 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 gestire la migrazione verso l'Europa. L'eventuale fallimento degli sforzi intesi a 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 nel caso in cui tali movimenti venissero sfruttati per scopi di politica egemonica.

Cambiamenti essenziali negli aspetti di politica di sicurezza della migrazione

La migrazione non costituisce una sfida primaria per la politica di sicurezza, ma può avere effetti rilevanti su di essa 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. Rimangono però le cause nei Paesi d'origine che spingono alla migrazione. Le conseguenze legate al cambiamento climatico accresceranno probabilmente i movimenti migratori.

3 Interessi e obiettivi della politica di sicurezza

3.1 Principi della politica di sicurezza della Svizzera

La politica di sicurezza della Svizzera si basa su *principi* finalizzati alla sua continuità e prevedibilità. Questi principi corrispondono all'idea che la Svizzera si fa della propria politica di sicurezza e costituiscono un quadro stabile entro cui si muove questa politica. Si tratta dei principi seguenti:

- *neutralità e cooperazione*: il principio essenziale della neutralità (nessun sostegno ad alcuna parte coinvolta in un conflitto armato) è inteso a evitare ogni coinvolgimento nei conflitti armati e a preservare l'imparzialità. In materia di politica di sicurezza, la Svizzera coopera in particolare con Stati europei, è

fortemente interconnessa sul piano internazionale e in linea di principio intende intrattenere buoni rapporti con tutti gli Stati. La neutralità non le impedisce di cooperare a livello militare con altri Stati e organizzazioni, laddove ciò si riveli proficuo per entrambe le parti. La Svizzera non può tuttavia instaurare nessuna relazione di dipendenza che le impedisca, in caso di conflitto, di mantenere l'imparzialità;

- *democrazia, rispetto del diritto internazionale e 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, di cui fanno parte 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 garantire la sicurezza dello Stato, della società e dell'economia; 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 principio di milizia svizzero prevede che i cittadini possano assumere, a titolo onorifico o accessorio, cariche e compiti pubblici. 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 è inteso a 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 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 per l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio.

3.2 Interessi in materia di politica di sicurezza

Oltre ai principi summenzionati, per l'impostazione della politica di sicurezza della Svizzera sono determinanti i seguenti *interessi a lungo termine 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. Il ricorso alla violenza è legittimato unicamente in caso di autodifesa o sulla base di una pertinente risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Per mantenere la pace e rafforzare la stabilità nel contesto strategico è necessario un ordine internazionale fondato su regole;

2. *autodeterminazione e libertà d'azione*: gli Stati devono poter decidere autonomamente sulle proprie questioni, sia quelle interne, sia quelle internazionali. Ciò comprende anche l'informazione veritiera, la formazione delle opinioni non condizionata e il libero processo decisionale senza pressioni esterne;
3. *sicurezza della popolazione e delle infrastrutture critiche*: affinché lo Stato, l'economia e la società possano funzionare in modo duraturo, la popolazione e le infrastrutture critiche devono essere protette dalle minacce e dal ricorso alla violenza e al sabotaggio, come pure dai pericoli naturali e dai guasti tecnici. Nelle situazioni di crisi, a tale scopo è necessaria anche la resilienza.

3.3 Obiettivi in materia di politica di sicurezza

L'obiettivo generale della politica di sicurezza svizzera è di proteggere dalle minacce e dai pericoli la capacità di azione, 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 ibride e alle minacce rappresentate dal terrorismo, dall'estremismo violento e dalla criminalità, sono prese in considerazione anche le ripercussioni sulla politica di sicurezza generate dalle sfide globali per l'ambiente, la sanità e la migrazione. La politica di sicurezza tiene inoltre conto delle interdipendenze delle minacce e dei pericoli.

Considerati la situazione, i principi e gli interessi, i seguenti *obiettivi specifici* si configurano come priorità della politica di sicurezza per gli anni a venire:

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

Negli ultimi anni, i cambiamenti a livello internazionale si sono ulteriormente accelerati e la situazione è diventata ancora più nebulosa. Le crisi e i conflitti in luoghi remoti possono ripercuotersi in modo diretto e repentino sulla Svizzera e sui suoi interessi. L'individuazione precoce degli sviluppi e delle crisi potenziali rilevanti per la politica di sicurezza è quindi più che mai importante. Per questo motivo la Svizzera continua a rafforzare 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 interdipendenze dei singoli sviluppi legati alla 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 evolversi. La sicurezza e la pace ne traggono beneficio. Il nostro Paese si adopera inoltre per un ordine internazionale fondato 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 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 proliferazione delle armi e di sistemi di vettori più potenti; partecipa inoltre alla

concretizzazione e allo sviluppo di norme e di strumenti di diritto internazionale al passo coi tempi per il controllo delle nuove tecnologie e dei nuovi sistemi d'arma.

Obiettivo 3: maggiore orientamento alla condotta di conflitti ibridi

La Svizzera tiene conto dei cambiamenti in atto 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 cyberminacce, le attività di influenza, lo spionaggio, le pressioni nonché la minaccia e il ricorso alla violenza. Nell'intera gamma di minacce ibride, così come in caso di tensioni persistenti nel contesto strategico, comprese le minacce dallo spazio aereo, l'esercito in particolare deve essere in grado di proteggere in modo efficace il Paese, la popolazione e le infrastrutture.

Obiettivo 4: libera formazione delle opinioni e informazione veritiera

L'informazione e la formazione delle opinioni devono essere libere e trasparenti, fondate su fatti non deformati dalla disinformazione, da tentativi di influenza o dalla propaganda esercitata da attori statali o da organi che agiscono per conto di Stati. Considerato l'aumento delle attività di influenza e disinformazione condotte verso 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 necessario rafforzare la collaborazione tra gli organi federali interessati e i Cantoni. Ciò permetterà di accrescere la resilienza della Svizzera e della sua popolazione nei confronti delle attività di influenza.

Obiettivo 5: rafforzamento della protezione dalle cyberminacce

Lo Stato, l'economia e la società devono essere protette dalle cyberminacce. Per rimediare allo stato di maggiore vulnerabilità dovuto alla crescente digitalizzazione, la Svizzera rafforza le proprie capacità di individuare e gestire rapidamente i ciberincidenti rilevanti per la politica di sicurezza, anche quando essi si protraggono nel tempo e interessano più settori contemporaneamente. La Svizzera intende anticipare meglio gli sviluppi nel settore cibernetico rilevanti per la politica di sicurezza, anche nell'ottica del crescente impiego dell'intelligenza artificiale. Nel rispetto del principio della responsabilità individuale, la Confederazione sostiene terzi in caso di necessità, interviene sul piano regolativo e crea incentivi per aumentare la ciber-resilienza in Svizzera. Al riguardo sfrutta anche le opportunità offerte dalla digitalizzazione.

Obiettivo 6: prevenzione del terrorismo, dell'estremismo violento, della criminalità organizzata e di 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 della sicurezza in materia di approvvigionamento

La Svizzera rafforza le proprie capacità di azione, di resistenza, di adeguamento e di rigenerazione nei confronti delle ripercussioni provocate dalle crisi e dalle tensioni internazionali, sia che si tratti di rischi sociali come le pandemie o di conflitti armati che potrebbero interessare indirettamente il nostro Paese anche qualora non fosse vittima di un attacco. La Svizzera deve essere preparata ad affrontare perturbazioni nell'approvvigionamento di lunga durata che possono scaturire da situazioni di crisi internazionale. Intende aumentare la sicurezza in materia di approvvigionamento dei beni e dei servizi critici, vitali e rilevanti per la sicurezza e ridurre le dipendenze e le vulnerabilità nei settori importanti per la capacità di funzionamento e la sicurezza della Svizzera e della sua popolazione. Ne fanno parte settori come quelli dell'alimentazione, dell'approvvigionamento energetico e della sanità, ma 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

I rischi per la natura e la società stanno aumentando a causa dei cambiamenti climatici, così come cresce la densità degli insediamenti, la mobilità e la concentrazione delle infrastrutture. Per questa ragione, 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 di prevenzione e di gestione all'interno del Paese 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 l'interconnessione delle minacce e dei pericoli, occorre migliorare ulteriormente la collaborazione tra i settori politici rilevanti per la politica di sicurezza e gli strumenti a disposizione della Svizzera. 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 collaborare ed essere coordinate in modo ineccepibile ed efficiente. Inoltre bisogna migliorare le capacità che permettano una gestione efficace ed efficiente delle crisi a livello nazionale. A tale scopo occorre sfruttare le esperienze maturate in situazioni reali di crisi e dalle esercitazioni, in modo da ottimizzare i processi, le interfacce e le 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* permette alla Svizzera di difendere i propri interessi al di fuori del Paese e a intrattenere 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 i suoi buoni uffici, contribuendo 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 ricorrendo 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 cyberspazio 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 Paese, di tecnologie e industrie rilevanti in materia di sicurezza. È responsabile del controllo delle esportazioni degli armamenti e dei beni a duplice impiego nonché dell'applicazione di sanzioni internazionali. La politica di approvvigionamento del Paese emana direttive per la costituzione di scorte di beni e servizi di prima necessità (es. medicinali, derrate alimentari, energia).

L'*informazione e la comunicazione* sono compiti trasversali, che si dimostrano sempre più rilevanti anche per la politica di sicurezza. Notizie veritiere e un'informazione e una comunicazione attendibili da parte delle autorità rafforzano la solidità e la resilienza dai 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, particolarmente importante nelle situazioni di crisi, anche in altri casi 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 la gestione di minacce che, a causa della loro intensità e ampiezza, sono tali da mettere in pericolo l'integrità territoriale e la sicurezza di tutta la popolazione o l'esercizio del potere statale. L'esercito deve essere in grado di contrastare e gestire diverse minacce contemporaneamente, anche quando queste si differenziano per forma e intensità e perdurano nel tempo. 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 in ambito cibernetico. L'esercito fornisce appoggio alle autorità civili (p. es. i Cantoni) 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 un sistema integrato costituito dalle organizzazioni partner di polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici e protezione civile. È competente per la protezione della popolazione e delle sue basi essenziali in caso di catastrofi e situazioni di emergenza. Sotto la direzione degli organi di condotta cantonali, le cinque organizzazioni partner e terzi (p. es. l'esercito) collaborano nell'ambito dell'approvvigionamento e della gestione degli eventi. La condotta e i mezzi sono per la maggior parte di responsabilità dei Cantoni. La Confederazione svolge 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. Questo organo garantisce la comunicazione tra la Confederazione, i Cantoni, i gestori di infrastrutture critiche e le autorità estere. 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 e 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 gestione 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. Raccoglie e valuta inoltre informazioni provenienti dall'estero rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza. Con i suoi prodotti, il Servizio delle attività informative della Confederazione fornisce appoggio alla condotta della politica di sicurezza e inoltra informazioni e conoscenze rilevanti alle autorità di perseguimento penale. Aiuta altresì i Cantoni a mantenere la sicurezza interna, gestisce la rete informativa integrata a livello 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 il terrorismo, l'estremismo violento, la criminalità organizzata e altre forme di criminalità transnazionale. L'Ufficio federale di polizia (fedpol) gestisce, su incarico del Ministero pubblico della Confederazione, i perseguimenti penali e coordina la cooperazione di polizia a livello nazionale e internazionale. Protegge inoltre le persone e gli edifici posti sotto la responsabilità della Confederazione e sviluppa e gestisce sistemi di informazione e centri di competenza nazionali.

L'*Amministrazione federale delle dogane (AFD)* contribuisce, nel quadro dei propri compiti, alla lotta contro il terrorismo, l'estremismo violento e la criminalità transnazionale nelle zone di confine. Partecipa alla lotta contro l'immigrazione illegale presso le frontiere interne ed esterne dello spazio Schengen, ad esempio sventando reti di trafficanti di esseri umani o partecipando a operazioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex). L'AFD controlla il traffico transfrontaliero delle persone e delle merci 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 per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che non possono conciliare il servizio militare con la propria coscienza. Secondo la legge del 6 ottobre 1995⁴ sul servizio civile, queste persone svolgono impieghi in caso di catastrofe 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 le capacità di resistenza nell'ambito della protezione della popolazione. Il servizio civile non è concepito come un'organizzazione di primo intervento e non è strutturato in formazioni. Alcune questioni aperte sul contributo del servizio civile in caso di catastrofe 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**

Qui di seguito si spiega *come* la Svizzera intende perseguire e attuare i suoi obiettivi in materia di politica di sicurezza.

⁴ RS 824.0

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

La situazione internazionale è diventata più volatile e imprevedibile. 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 dei conflitti rende più difficile riconoscere le cyberminacce a infrastrutture critiche o le attività di influenza straniera dirette contro la Svizzera. È dunque ancora più importante che l'individuazione tempestiva e la valutazione delle minacce e dei loro nessi siano efficaci, in modo da poter anticipare per tempo sviluppi rilevanti e prendere misure adeguate.

L'acquisizione e l'analisi di informazioni di *intelligence* mira principalmente a questo obiettivo. Si tratta di identificare e valutare il potenziale e le intenzioni di attori civili o militari di esercitare una politica egemonica all'estero, come anche gli sviluppi negli ambiti del terrorismo, dell'estremismo violento, dello spionaggio, delle cyberminacce, delle attività estere d'influenza e della proliferazione delle armi.

Per migliorare la capacità di anticipazione a livello di condotta politica, il servizio di *individuazione tempestiva delle situazioni di crisi della Cancelleria federale* permette anche di identificare i rischi e le opportunità negli ambiti dell'economia, della società e della politica. Inoltre le rappresentanze svizzere all'estero contribuiscono a individuare tempestivamente le crisi.

Nel quadro della gestione integrale dei rischi, un'analisi globale dei rischi concernente l'*individuazione tempestiva e la valutazione di pericoli naturali, tecnici e sociali nuovi e mutati* serve da base per la preparazione e la gestione in caso di catastrofi e situazioni di emergenza. Gli attuali scenari climatici permettono di quantificare le conseguenze del cambiamento climatico e di avanzare dunque delle previsioni sugli eventi estremi (p. es. precipitazioni intense, siccità e ondate di caldo).

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

- migliorare le *capacità di identificazione e di valutazione autonoma* degli sviluppi e delle minacce rilevanti sotto il profilo della sicurezza, per esempio partecipando a sistemi di esplorazione via satellite (come il sistema d'esplorazione satellitare francese «Composante Spatiale Optique») e ottimizzare le *capacità che permettono di valutare grandi quantità di dati*;
- rafforzare le *rappresentanze svizzere*, tra l'altro trasferendo una trentina di posti dalla Centrale, in modo da contribuire in loco all'identificazione tempestiva e all'analisi di sviluppi rilevanti in materia di politica di sicurezza.

4.2.2 **Consolidamento della cooperazione, della sicurezza e della stabilità a livello internazionale**

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 per il 2023–2024* darà alla Svizzera un ulteriore strumento che le permetterà di impegnarsi per i suoi interessi, convinzioni e valori.

A *livello regionale* la Svizzera si impegna per rafforzare l'OSCE. È inoltre in contatto e coopera con organizzazioni attive nella politica di sicurezza delle quali non fa parte, nella misura in cui ciò rientra nei propri interessi e senza porsi in una relazione di dipendenza. In Europa rivestono 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 scambi in materia di politica di sicurezza con Paesi quali gli Stati Uniti, la Russia e la Cina.

La Svizzera contribuisce a prevenire e risolvere i conflitti attraverso i suoi *buoni uffici* e il *promovimento civile e militare della pace*. Trae beneficio dalla sua reputazione di intermediario indipendente, affidabile e discreto, ed è coinvolta in più di una decina di processi di pace, tanto nel quadro di missioni dell'ONU, dell'OSCE e dell'UE, quanto a livello bilaterale. Inoltre, si propone come Stato ospitante per colloqui di pace organizzati sotto l'egida dell'ONU. Il promovimento civile e militare della pace, la *cooperazione allo sviluppo* e l'*aiuto umanitario* sono strettamente coordinati tra loro.

Il *controllo degli armamenti* e il *disarmo* contribuiscono alla stabilità e alla prevedibilità del contesto in materia di politica di sicurezza. La Svizzera sostiene il disarmo nucleare e le misure adottate contro la loro proliferazione. Si prodiga altresì per la proibizione delle armi chimiche e biologiche e per l'universalizzazione e l'applicazione della 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 di tecnologie d'armamento sensibili. A tal fine, la Svizzera si coordina con altri Paesi industrializzati e si impegna a favore dell'adozione di regole universali. Per evitare che la sua industria sia svantaggiata, la Svizzera basa la sua politica in materia di controlli delle esportazioni e la sua politica sanzionatoria su principi e disposizioni armonizzati a livello internazionale.

Nell'ambito della *cooperazione di polizia a livello internazionale*, la Svizzera utilizza gli strumenti di cui dispone in quanto membro associato di Schengen e contribuisce al loro sviluppo: scambio semplificato di informazioni 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, la sicurezza e la stabilità a livello internazionale:

- *candidatura a un seggio di membro non permanente del Consiglio di sicurezza dell'ONU* per un impegno, conforme ai nostri interessi e valori, a favore della sicurezza e della stabilità internazionali, 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;

- sfruttamento delle 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 concernenti la politica di sicurezza e per la cooperazione pratica reciprocamente utile in questo quadro;
- ulteriore sviluppo del *promovimento militare della pace* con orientamento a contributi ad alto valore aggiunto particolarmente richiesti, 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 la pressione economica, l'impiego di cybermezzi, le attività d'influenza o lo spionaggio e l'attacco con mezzi militari. Devono essere considerate nel loro complesso per identificare e respingere minacce, sviluppare contromisure e rafforzare la capacità di resistenza dello Stato e della popolazione.

Per far fronte a questo tipo di conflitto, l'esercito deve disporre di un'ampia gamma di competenze ed essere in grado di appoggiare le autorità civili già in quella zona grigia situata tra la pace e il conflitto armato (i seguenti sottocapitoli illustrano l'attuazione della politica di sicurezza da parte di ulteriori ambiti politici e strumenti). Qualora la situazione cambi, l'esercito deve poter reagire tempestivamente e assumere nel contempo diversi compiti. Anche in caso di evoluzione dei conflitti, la difesa 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 catastrofe 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. Tutto ciò comprende per esempio la protezione di settori, installazioni, assi di traffico e dello spazio aereo, così come 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, in caso di impieghi sussidiari, in funzione delle esigenze dei partner civili. L'esercito deve inoltre essere in grado di collaborare con le forze armate della sua area geografica. Questa capacità è tra l'altro addestrata nel quadro di esercitazioni internazionali. Nel caso in cui la Svizzera sia sottoposta a un attacco armato e la sua neutralità non possa più essere garantita, deve poter disporre di due opzioni: la difesa autonoma o la collaborazione con altri Stati, in particolare con i Paesi confinanti.

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. Lo sviluppo e il rafforzamento delle capacità e dei mezzi militari in ambito cibernetico sono una delle priorità.

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

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

- Vengono acquistati nuovi aerei da combattimento e un sistema di difesa terraria che permettano di continuare a sorvegliare lo *spazio aereo* in modo intensivo e per un lungo periodo di tempo al di là del servizio giornaliero di polizia aerea, per esempio in caso di tensioni internazionali prolungate, e per poter difendere lo spazio aereo in caso di attacco.
- Le *truppe di terra* sono orientate maggiormente al sostegno delle autorità civili nella zona grigia situata tra la pace e il conflitto armato. I loro mezzi saranno ammodernati tenendo conto dell'elevata densità demografica e dell'urbanizzazione. Conseguentemente sono più mobili e meglio protette grazie al loro equipaggiamento; inoltre le formazioni d'impiego sono composte in modo più flessibile e modulare.
- Le capacità dell'esercito in *ambito cibernetico* sono sviluppate e consolidate, trattandosi di un elemento fondamentale per il maggiore orientamento alle forme di conflitto ibride; i mezzi dell'esercito possono essere impiegati anche per l'appoggio sussidiario.
- Sulla base di una pianificazione delle capacità, l'*acquisto di armamenti* per l'esercito è volto a rendere possibili cicli di approvvigionamento più veloci e a poter reagire più rapidamente agli sviluppi tecnologici. Questo aspetto è di particolare importanza per i beni d'armamento altamente informatici.

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

Considerato il mutato quadro dei conflitti, non è detto che un attacco armato contro la Svizzera si configuri per forza in un'avanzata di forze armate militarmente organizzate. L'avversario potrebbe infatti perseguire i propri obiettivi strategici anche senza impiegare apertamente dei mezzi militari, ma pregiudicando infrastrutture critiche, la gestione dello Stato, l'economia o la vita sociale. Potrebbe per esempio ricorrere a ciberattacchi, ad attività d'influenza intensive, misure economiche, atti di sabotaggio, impiego di forze speciali o altri attori, così come all'impiego di missili a lunga gittata. Lo scopo non sarebbe tanto quello di violare l'integrità territoriale di uno Stato, ma quello di compromettere il funzionamento del Paese e delle sue istituzioni, così da minare la sovranità dello Stato e la coe-

sione sociale. Un ciberattacco può pertanto essere considerato anch'esso un attacco armato se l'intensità e le conseguenze da esso provocate sono tali da arrecare danni notevoli a persone e oggetti.

Non è tanto l'origine di un attacco o i mezzi con il quale esso viene 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. Ad ogni modo, spetta al Consiglio federale e al Parlamento decidere, in un caso concreto, se l'esercito debba essere impiegato per la difesa (in caso di superamento della soglia bellica) o in modo sussidiario.

4.2.4 Libera formazione delle opinioni e veridicità 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 nonché in situazioni di crisi. Tuttavia, è anche vero che la Svizzera e la sua popolazione sono relativamente ben preparate per fronteggiare questi tentativi. Alla buona formazione scolastica, fattore fondamentale per la promozione delle competenze in ambito mediatico e politico, si aggiunge il fatto che gli Svizzeri sono abituati ad occuparsi di questioni politiche più volte all'anno, in occasione di votazioni. Anche l'organizzazione decentralizzata e lo svolgimento di scrutini, nonché la diversità del panorama mediatico contribuiscono a rafforzare la 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; può inoltre rettificare informazioni false o fuorvianti, anche se in questo caso interviene in linea di principio con una certa prudenza. Da un lato, nei dibattiti politici gli attori privati godono di grande libertà; non sono tenuti a essere esaustivi, obiettivi, trasparenti e proporzionati. Dall'altro, le campagne di disinformazione suscitano 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 delle opinioni.

In particolare le seguenti misure mirano alla libera formazione delle opinioni e alla veridicità delle informazioni:

- 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 di questa tematica e, se necessario, propongono ai dipartimenti o al Consiglio federale di adottare misure atte a contrastare le attività d'influenza. A tal fine, il Comitato ristretto Sicurezza, in

collaborazione con la 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 rappresentata dalle attività d'influenza.

4.2.5 Rafforzamento della protezione dalle cyberminacce

Le cyberminacce si svilupperanno molto rapidamente con il progredire della digitalizzazione e dell'intelligenza artificiale. La persistenza della minaccia e il progresso tecnologico impongono che si presti particolare attenzione alle dipendenze e alle vulnerabilità in ambito cibernetico e che si vigili sulla sicurezza delle catene di approvvigionamento.

Nella Strategia nazionale del 18 aprile 2018⁵ per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi (SNPC) 2018–2022, la Confederazione ha stabilito quali obiettivi strategici intende perseguire e con quali misure intende contrastare le cyberminacce. 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 la cibernsicurezza (presso il Dipartimento federale delle finanze [DFF]), la ciberdifesa (presso il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport [DDPS]) e il perseguimento penale della cybercriminalità (presso il Dipartimento federale di giustizia e polizia [DFGP] e i Cantoni). Per migliorare la cooperazione interdipartimentale e rafforzare la gestione è stato creato il Comitato per la cibernsicurezza del Consiglio federale, nel quale siedono i direttori del DFF, del DDPS e del DFGP e di cui fa parte anche il Comitato ristretto Ciber. In questi organismi sono inoltre rappresentati i Cantoni. Un delegato federale alla cibernsicurezza è stato altresì designato alla testa di un nuovo centro di competenza, il Centro nazionale per la cibernsicurezza (NCSC).

La cooperazione tra *Cantoni, mondo economico e mondo scientifico* è stata ampliata e istituzionalizzata, tra l'altro anche con uno scambio regolare con il delegato federale alla cibernsicurezza e il NCSC. La creazione, avvenuta in collaborazione con il mondo scientifico, del Cyber Defense Campus ha portato all'istituzione di una piattaforma per l'individuazione tempestiva delle tendenze cibernetiche, lo sviluppo di tecnologie per la difesa dalle cyberminacce e la formazione di specialisti in questo ambito. Per contrastare la *criminalità digitale* sono stati istituiti organi comuni di cooperazione tra Confederazione e Cantoni⁶, sono state previste formazioni congiunte, le conoscenze specialistiche sono state raggruppate ed è stato intensificato lo scambio di informazioni ed esperienze.

⁵ Consultabile su www.ncsc.admin.ch > Strategia SNPC > Strategia SNPC 2018–2022.

⁶ *Cyberboard*: organo che riunisce tutte le autorità di perseguimento penale attive a livello cantonale e nazionale nella lotta alla criminalità digitale e i rappresentanti della prevenzione; *rete di sostegno alle indagini nella lotta contro la criminalità digitale*: piattaforma cogestita dalle polizie cantonali e da fedpol.

Nella sua attuale strategia di politica estera, il Consiglio federale considera la digitalizzazione una priorità. La Svizzera si adopera a livello internazionale in favore di un *cyberspazio libero, sicuro e aperto*, impiegato a scopi pacifici e basato sulla fiducia reciproca, nel quale si applica e si rispetta il diritto internazionale esistente, compresi il diritto internazionale umanitario e i diritti dell'uomo. È nell'interesse della Svizzera chiarire l'applicazione concreta delle *norme di diritto internazionale* in caso di ciberoperazioni, in particolare per quanto riguarda i principi fondamentali dello Statuto delle Nazioni Unite, le regole della responsabilità statale, il diritto internazionale umanitario, i diritti umani e il diritto in materia di neutralità. In quest'ultimo ambito possono emergere problemi specifici, visto che i ciberattacchi portati dalle parti in conflitto possono colpire, a causa dell'interconnessione digitale globale, anche le infrastrutture di uno Stato neutrale. La Svizzera vuole evitare che le sue infrastrutture digitali siano utilizzate per ciberattacchi contro altri Stati.

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

- introduzione di un *obbligo di notifica dei ciberattacchi per quanto concerne le infrastrutture critiche*, al fine di migliorare l'individuazione tempestiva e la registrazione sistematica di questi attacchi; creazione di una *veduta d'insieme della situazione concernente le cibeminaacce* gestita dal Servizio delle attività informative, della quale possa beneficiare anche l'economia;
- sviluppo e attuazione della SNPC, con il coinvolgimento dei servizi specializzati competenti di tutti i dipartimenti; proseguimento dell'allestimento e dell'ampliamento del NCSC e dei nuovi organi federali attivi in ambito cibernetico;
- attuazione della nuova *strategia Cyber DDPS*, nell'intento di colmare le lacune esistenti nel dispositivo di difesa e di rafforzare i mezzi a disposizione nel settore della ciberdifesa;
- sviluppo della cooperazione con i *gestori di infrastrutture critiche*, nell'intento di rafforzare la loro protezione e la resilienza rispetto ai ciber-rischi;
- in caso di ciberattacchi, *consulenza e impiego di mezzi* del NCSC e del Servizio delle attività informative della Confederazione; qualora questi mezzi fossero insufficienti è possibile avvalersi delle 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 delle norme di diritto internazionale* nel cyberspazio e per chiarire questioni in sospeso, anche per quanto riguarda il diritto in materia di neutralità;
- sviluppo di una *divisione Digitalizzazione* presso il DFAE e nomina di un *incaricato speciale* per la diplomazia scientifica a Ginevra, al fine di rafforzare la capacità organizzativa della Svizzera nel settore 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, 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, nell'ambito di una stretta cooperazione tra i servizi responsabili della Confederazione e dei Cantoni e insieme ad autorità partner estere. Sulla base di una valutazione della situazione di minaccia, viene di volta in volta definita una *Strategia di lotta alla criminalità*⁷. È stata inoltre elaborata una *Strategia nazionale per la lotta al terrorismo*⁸ che viene aggiornata regolarmente.

Nella lotta all'estremismo violento e al terrorismo è determinante *riconoscere tempestivamente* queste minacce e *identificare le persone pericolose e le persone che rappresentano un rischio*. Oltre ai gruppi noti, è prestata particolare attenzione agli individui radicalizzati che agiscono in modo autonomo. Si tiene conto della difficoltà di distinguere tra terrorismo ed estremismo violento, visto che nella realtà il confine tra di essi risulta assai labile. Il *Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento*, adottato da Confederazione e Cantoni nel 2017⁹, mira a evitare la radicalizzazione con misure di prevenzione nell'ambito della politica d'istruzione e sociale. I servizi federali e cantonali 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 svolto dalla *task force* Terrorist Tracking (TETRA), in seno alla quale le autorità federali e cantonali cooperano strettamente sotto la direzione di fedpol.

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

Il terrorismo e la grande criminalità operano in modo agile, interconnesso e a livello transfrontaliero. La Svizzera dipende dunque da un'efficiente *cooperazione internazionale di polizia*. I principali strumenti per la cooperazione sono costituiti dall'asso-

⁷ L'attuale strategia del DFGP di lotta alla criminalità copre gli anni 2020–2023 e individua tre priorità: la criminalità organizzata, il terrorismo e altre forme di criminalità transnazionale. La strategia si basa su tre pilastri: la prevenzione, la cooperazione e la repressione e segue tre principi: il coordinamento delle forze di polizia fondato sull'analisi, il coinvolgimento di autorità diverse dalla polizia o partner privati, l'individuazione di flussi di denaro di origine criminale. La Strategia di lotta alla criminalità 2020–2023 è consultabile su www.fedpol.admin.ch > Ricerca.

⁸ Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo del 18 settembre 2015, FF 2015 6143.

⁹ Consultabile su www.svs.admin.ch > Temi > Prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo > Piano d'azione nazionale.

ciazione a Schengen e dal *sistema d'informazione Schengen*. Sono ulteriormente sviluppati altri sistemi d'informazione dell'UE¹⁰ concernenti la sicurezza e la migrazione; le informazioni dei diversi sistemi d'informazione saranno connesse fra loro, così che anche le autorità svizzere competenti in materia di controllo delle frontiere, migrazione e polizia potranno accedervi più rapidamente.

Europol e *Interpol* sono molto utili per la Svizzera perché offrono analisi e piattaforme operative per la lotta alla criminalità transnazionale. La Confederazione fa capo anche alla cooperazione con l'ONU, l'OSCE e il Consiglio d'Europa per rafforzare e sviluppare la lotta contro la criminalità. Questa cooperazione multilaterale è integrata da *accordi bilaterali di polizia*¹¹, dalla rete degli addetti di polizia, da persone di collegamento dell'AFD, oltre che dai due centri di cooperazione di polizia e doganale istituiti con l'Italia e la Francia.

Per *contrastare* in modo efficace *la criminalità transfrontaliera, e in particolare il contrabbando di droghe, armi, medicinali, contraffazioni, beni culturali e sostanze vietate*, l'AFD effettua controlli quotidiani di beni e persone alle frontiere e al loro interno e conduce attività mirate di perseguimento penale. Il *programma di trasformazione DaziT* mira a digitalizzare e semplificare i processi dell'AFD. In questo modo si riducono le attività amministrative dei collaboratori, che possono venir dunque impiegati maggiormente per compiti di controllo, anche grazie a uno sviluppo organizzativo, in particolare di un profilo professionale più flessibile¹².

In particolare le seguenti misure sono volte alla lotta al terrorismo, all'estremismo violento, alla criminalità organizzata e ad 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 del 25 settembre 2020*¹³ *sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo* e la revisione della *legge sulle attività informative*;
- 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 detenuti di veicoli, nell'intento di aumentare l'efficienza delle ricerche;

¹⁰ Sistema d'Informazione Visti, European Travel Information and Authorization System, sistema di ingressi/uscite, Advance Passenger Information System, False and Authentic Documents Online.

¹¹ Questi accordi consentono forme di cooperazione transfrontaliera, come anche osservazioni congiunte, forniture controllate, inseguimenti, inchieste mascherate o pattuglie miste.

¹² La nuova professione di specialista dogana e sicurezza dei confini sostituisce le due precedenti categorie professionali di specialista doganale e guardia di confine.

¹³ FF 2020 6795

- partecipare agli ulteriori sviluppi di *Frontex* per contribuire alla protezione delle frontiere esterne e alla lotta contro la criminalità transfrontaliera;
- trasformare l'AFD nell'*Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini*, che ha digitalizzato i propri processi di protezione delle frontiere e dispone di un organico che può essere impiegato in modo flessibile, al fine di garantire un controllo completo dei tre ambiti principali dell'AFD: persone, merci e mezzi di trasporto.

4.2.7 **Rafforzamento della resilienza e della sicurezza in materia di approvvigionamento**

Per essere pronti a fronteggiare le conseguenze dirette e indirette delle tensioni e delle crisi, la Svizzera deve potenziare ulteriormente la propria resistenza, la capacità di adeguarsi e di rigenerarsi. È di primaria importanza *rafforzare la sicurezza in materia di approvvigionamento*. In Svizzera, l'approvvigionamento del Paese di beni e servizi di prima necessità è un compito affidato principalmente ai privati: da qui l'importanza fondamentale che le aziende e i gestori delle infrastrutture critiche cooperino strettamente fra loro. Affinché l'approvvigionamento sia assicurato anche in tempo di crisi sono necessarie catene di fornitura diversificate e stabili negli ambiti di rilevanza sistemica (come l'alimentazione, l'approvvigionamento energetico e il sistema sanitario). La pandemia da COVID-19 ha fatto emergere evidenti problemi di approvvigionamento, di natura soprattutto strutturale, in situazioni di penuria, in particolare per quanto riguarda i medicinali e i dispositivi medici. Per ridurre le conseguenze provocate dai ritardi delle forniture, ricoprono un ruolo fondamentale la flessibilità delle aziende e la cooperazione internazionale.

L'obiettivo è anche di *ridurre la dipendenza in termini di equipaggiamento e armamento dell'esercito*. La Svizzera deve tenere conto di questo aspetto più di altri Paesi, dato che come Stato neutrale non può contare sul sostegno militare di altri Stati. Un'autarchia in materia di armamenti non è possibile per la Svizzera. Per mantenere la maggiore autonomia possibile anche in situazioni di crisi, la Svizzera intende tuttavia ridurre la propria dipendenza dall'estero in materia di armamenti, perlomeno in determinati ambiti, oppure instaurare una relazione di interdipendenza. Mira inoltre a mantenere una base industriale adeguata per il settore della politica di sicurezza entro i propri confini. A tal fine la Confederazione sostiene lo sviluppo tecnologico, in primo luogo nei centri di ricerca civili e nelle aziende private dotate di competenze in ambiti di capacità rilevanti, per esempio nello sviluppo di tecnologie della comunicazione o dei sensori.

I servizi spaziali come la *navigazione o la comunicazione satellitare* sono già attualmente molto 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 potessero andare persi posti di lavoro e know-how e che la sicurezza nazionale potesse essere minata. In linea di principio, la politica di apertura adottata dalla Svizzera nei confronti degli investimenti esteri favorisce la piazza economica nazionale, che beneficia

del conseguente afflusso di capitali e conoscenze. Una tale politica contribuisce in definitiva alla creazione di valore aggiunto, alla leadership tecnologica della piazza economica svizzera e alla creazione e al mantenimento di posti di lavoro. Nel marzo del 2020 il Parlamento ha tuttavia incaricato il Consiglio federale di istituire una base legale per il controllo degli investimenti esteri.

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

- verificare e ridurre le dipendenze legate all'*approvvigionamento di beni e servizi critici e vitali* per migliorare la resilienza sulla base degli insegnamenti tratti dalla pandemia da COVID-19;
- rivedere e sviluppare ulteriormente la *Strategia nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche* ed esaminare le basi legali intersettoriali (p. es. controllo di sicurezza relativo alle persone);
- sostenere la *base tecnologica e industriale legata alla sicurezza* attraverso acquisti in Svizzera, affari offset, la cooperazione internazionale, la ricerca applicata, la promozione dell'innovazione, lo scambio di informazioni con l'industria e un regime di controllo delle esportazioni che considera anche gli interessi della politica di sicurezza;
- rafforzare l'*accesso a servizi spaziali* per la comunicazione, la navigazione e l'osservazione della Terra, così come l'impegno internazionale volto a potenziare l'uso a lungo termine e pacifico dello spazio;
- elaborare una base legale per il *controllo di investimenti esteri*.

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

Il sistema coordinato di protezione della popolazione è lo strumento principale per *affrontare le minacce naturali, tecniche e sociali*. La nuova legge federale del 20 dicembre 2019¹⁴ sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile è orientata in modo ancora più coerente alla gestione delle catastrofi e delle situazioni d'emergenza.

Gli *impianti di protezione del servizio sanitario esistenti* soddisfano soltanto parzialmente le esigenze e gli standard odierni. È quindi necessario chiarire il futuro utilizzo di questi impianti. Inoltre, gli impianti di protezione devono disporre di una capienza sufficiente ad accogliere i pazienti che necessitano di un trattamento in caso di catastrofe o di situazione di emergenza.

Affrontare con successo gli eventi presuppone una *comunicazione e una trasmissione dei dati sicure e altamente disponibili*, in particolare tra le organizzazioni partner della protezione della popolazione. Negli ultimi anni sono stati avviati diversi progetti per

modernizzare l'infrastruttura telematica e i sistemi ad essa associati. Tra questi rientrano la rete radio nazionale di sicurezza Polycom e lo scambio di dati sicuro. È in corso inoltre un progetto pilota per la possibile introduzione di un sistema di comunicazione mobile sicuro a banda larga.

Nel quadro della *gestione integrale dei rischi*, l'Ufficio federale della protezione della popolazione redige un'analisi sistematica dei rischi relativa alle minacce naturali, tecniche e sociali. Ne vengono dedotte misure volte alla prevenzione e alla preparazione all'impiego, che riducono le vulnerabilità e la potenziale entità dei danni. Si tratta ad esempio di misure di pianificazione del territorio e di tecnica delle costruzioni – come le opere di protezione contro le piene e le carte dei pericoli – e di misure preventive volte a migliorare la protezione antisismica.

L'Ufficio federale dell'ambiente sostiene i Cantoni nella pianificazione e nella realizzazione di *misure di protezione* contro piene, processi di crollo, smottamenti e valanghe, così come nell'elaborazione di basi relative ai pericoli. L'*identificazione tempestiva di pericoli naturali nuovi e mutati* è finalizzata a un monitoraggio completo quale elemento della gestione integrale dei rischi. Gli attuali scenari climatici permettono di quantificare le conseguenze del cambiamento climatico; ciò consente di fare previsioni sugli eventi estremi.

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

- chiarire il *fabbisogno in termini di impianti di protezione* (posti di comando per gli organi di condotta, impianti d'apprestamento per la protezione civile, impianti di protezione per il sistema sanitario) e definire standard in materia di allestimento, manutenzione, esercizio e personale;
- *aggiornare i piani 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 e le prestazioni e identificare le lacune;
- attuare e sviluppare la *gestione dei rischi sismici* attraverso una collaborazione istituzionalizzata tra Confederazione e Cantoni, la pianificazione preventiva, l'introduzione del modello di rischi sismici e la valutazione degli edifici nonché la creazione di un'organizzazione di gestione dei sinistri causati dai terremoti;
- portare avanti i lavori basati sugli *attuali scenari climatici* per valutare le conseguenze su piene, smottamenti, processi di crollo, valanghe e bosco di protezione;
- elaborare un sistema di *monitoraggio* completo dei *processi di pericolo naturale*, comprendente tra l'altro delle analisi radar, basate su satelliti, dei movimenti di masse in montagna, e ulteriori sviluppi, così come la gestione e il consolidamento dei *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 le autorità e gli organi di gestione delle crisi

Alla luce della concatenazione e del reciproco inasprirsi dei pericoli e delle 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 è particolarmente importante che vi sia un coordinamento efficace delle autorità e dei mezzi di Confederazione, Cantoni e Comuni. L'*applicazione congiunta di diversi strumenti* è necessaria proprio per applicare il principio della sussidiarietà in caso di importanti eventi 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*¹⁵. 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. A livello di Cantoni, le *organizzazioni di condotta cantonali* costituiscono l'organo centrale per la gestione delle crisi.

In una situazione di crisi occorre prendere decisioni rapide e semplificare i processi. È pertanto 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 che è maggiormente coinvolto in termini specialistici e che dispone dei mezzi, della competenza decisionale e delle 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. Un unico stato maggiore superiore, che a livello di contenuti detenesse la responsabilità per tutti gli eventi, non sarebbe adeguato per i motivi illustrati sopra, poiché mancherebbero le conoscenze specialistiche, perché sarebbe troppo lontano dalla direzione del rispettivo

¹⁵ Cfr. 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 direttori 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 del direttore di fedpol.

dipartimento ed escluso dai processi decisionali rodati. Inoltre occorre coinvolgere i Cantoni e gli esperti scientifici. Il capo del dipartimento responsabile o il presidente della Confederazione così come il portavoce del Consiglio federale si fanno carico della *comunicazione di crisi* a livello di Governo federale.

È altresì importante trarre insegnamenti dalle *crisi reali*. A tal fine, il Consiglio federale ha valutato la gestione della crisi della Confederazione durante la prima ondata (da febbraio ad agosto 2020) della pandemia da 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 ha commissionato anche la valutazione delle fasi successive della gestione della pandemia, le cui conclusioni sarebbero state integrate nella verifica della gestione delle crisi.

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. La cooperazione tra le autorità federali, cantonali e comunali nella gestione di crisi di ogni tipo deve pertanto continuare ad essere esercitata e migliorata attraverso *esercitazioni regolari*. Gli esercizi di condotta strategica (2013, 2017) e le Esercitazioni della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (2014, 2019) erano finalizzati a questo scopo.

La gestione delle crisi e la cooperazione tra Confederazione, Cantoni e Comuni in caso di attacco terroristico o di pandemia sono più collaudate che nel passato grazie a esercitazioni, lavori preparatori ed eventi reali. Tuttavia le crisi, in particolare a causa della natura ibrida dei conflitti, possono presentarsi in forme diverse ed è importante applicare gli insegnamenti maturati nell'affrontare eventi di varia natura. Pertanto i membri degli stati maggiori di crisi dipartimentali e interdipartimentali non devono essere formati soltanto durante le *esercitazioni*, ma è necessario anche che assolvano un *perfezionamento* che li metta in grado, durante le crisi, di lavorare con efficacia seguendo processi e metodi identici.

Per gestire efficacemente una crisi è necessario infine che tutti gli strumenti della politica di sicurezza siano operativi, anche quelli basati del tutto o in parte sul *sistema dell'obbligo di prestare servizio*: esercito, servizio 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 *personale* sufficiente. Da anni il numero dei 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. Parallelamente, il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve adeguarsi agli sviluppi e alle esigenze della società, prestando maggiore attenzione alla conciliabilità tra lavoro, famiglia e obbligo di servizio.

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

- esaminare le *basi della gestione delle crisi* in caso di eventi di lunga durata, in particolare il ruolo e la composizione dello Stato maggiore federale Protezione della popolazione e degli stati maggiori di crisi dipartimentali e interdipartimentali;

- 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 da COVID-19, coinvolgendo i Cantoni;
- migliorare l'integrazione degli *esperti esterni alla Confederazione*, per esempio provenienti dagli ambiti della scienza e del settore privato, nella gestione delle crisi della Confederazione e valutare l'*approvvigionamento di materiale e prodotti medici* durante una pandemia sulla base delle esperienze maturate durante la pandemia da COVID-19;
- rendere la *digitalizzazione* una priorità e promuoverla, per esempio accelerando i lavori per la trasmissione e il trattamento semplificati delle informazioni e migliorando la compatibilità dei sistemi;
- *aumentare gli effettivi* della protezione civile e dell'esercito, per esempio avvicinando servizio civile e protezione civile e migliorando la conciliabilità tra servizio militare e vita professionale e civile; avviare una discussione sull'evoluzione del sistema dell'obbligo di prestare servizio.

5 Conclusioni

La Svizzera è un Paese sicuro. Affinché possa rimanere tale sono però necessari nuovi e più intensi sforzi. Il contesto è infatti meno stabile rispetto a quello di dieci o venti anni fa. Eventi in regioni remote possono avere ripercussioni immediate nel nostro Paese. Ulteriori minacce e pericoli vanno ad aggiungersi a quelli già esistenti. Ad esempio, i ciberattacchi e le campagne di disinformazione sono divenuti in pochissimi anni minacce vitali per lo Stato, l'economia e la società. In tale contesto è essenziale operare un monitoraggio permanente della situazione, accurato e in grado di rilevare fatti inediti e che serva da base per una valutazione autonoma e l'adozione di misure appropriate.

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 che lo è sempre meno. Ciononostante, è opportuno che la nostra politica di sicurezza venga verificata nel suo complesso e a intervalli regolari, 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 risultano tanto più adeguati quanto più consentono di contrastare in maniera efficace ed efficiente le minacce e i 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, così come di misure concrete – a fornire sicurezza alla Svizzera e alla sua popolazione in un mondo insicuro.

