Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2022
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

21.070

Rapporto complementare al rapporto sulla politica di sicurezza 2021 relativo alle conseguenze della guerra in Ucraina

Rapporto del Consiglio federale

del 7 settembre 2022

Indice

1 Introduzione 3

2 La guerra in Ucraina 4

3 Reazioni internazionali 6

4 Reazioni da parte della Svizzera 9

4.1 Decisioni e provvedimenti 9

4.2 Reazioni da parte dell'opinione pubblica e del mondo politico 10

5 Mutato contesto in materia di politica di sicurezza della Svizzera 14

6 Conclusioni per la politica di sicurezza svizzera 16

7 Cooperazione internazionale 18

7.1 Situazione iniziale 18

7.2 Cooperazione con la NATO 19

7.3 Cooperazione con l'UE 23

8 Conseguenze per l'orientamento e le capacità dell'esercito 25

9 Conoscenze acquisite valide per altri ambiti interessati 29

9.1 Individuazione tempestiva 29

9.2 Protezione della popolazione 29

9.3 Gestione delle crisi 31

9.4 Criminalità, approvvigionamento energetico, sistema in materia d'asilo 32

10 Conclusione 32

1 Introduzione

Situazione iniziale

Il 24 febbraio 2022 la Russia ha attaccato militarmente l'Ucraina, violando il diritto internazionale e distruggendo le basi di un ordinamento per la pace in Europa fondato su regole. Gli Stati occidentali hanno reagito con veemenza e compatti, adottando ampie sanzioni economiche, energetiche e finanziarie e fornendo grandi quantità di materiale bellico all'Ucraina. La guerra ha ripercussioni a lungo termine sull'Europa, e al di là di essa, che non si limitano alla politica di sicurezza e di difesa, ma riguardano anche la politica estera, economica, finanziaria, energetica e ambientale.

La Svizzera è tenuta al rispetto di principi fondamentali quali libertà e democrazia, nonché al rispetto del diritto internazionale e della sovranità e dell'integrità degli Stati. Il nostro Paese ha condannato fermamente la guerra di aggressione russa e ha aderito alle sanzioni adottate dall'Unione Europea (UE). La guerra in Ucraina ha suscitato un intenso dibattito pubblico sul modo in cui la Svizzera dovrebbe posizionarsi oggi e a lungo termine, in particolare quanto alla cooperazione internazionale in materia di politica di sicurezza. In tale contesto risulta decisiva la comprensione della neutralità che il nostro Paese intende applicare.

In diversi pareri in merito alla guerra (tra l'altro in risposte a vari interventi parlamentari) il Consiglio federale ha sottolineato che il rapporto sulla politica di sicurezza del Consiglio federale del 24 novembre 2021[1] costituisce una solida base per la politica di sicurezza della Svizzera anche alla luce della guerra in Ucraina: il rapporto presentava già una situazione di sicurezza nettamente peggiorata e indicava il rischio di un aggravamento della situazione militare lungo il confine orientale dell'Europa. Gli obiettivi e le misure di politica di sicurezza da attuare per i prossimi anni sono già stati definiti di conseguenza. La guerra in Ucraina ha però reso ancora più urgente la necessità di agire in taluni settori.

La guerra in Ucraina avrà ripercussioni durature sulla sicurezza e sulla cooperazione internazionale in Europa, sulle relazioni tra gli Stati occidentali e la Russia, e quindi anche sul nostro Paese. Ciò concerne in particolare l'esercito, strumento centrale della Svizzera per la difesa e per la resistenza ai conflitti armati, ma anche altri settori quali il Servizio delle attività informative e la protezione della popolazione.

Obiettivo e contenuto del rapporto complementare

Per determinare l'importanza di questa guerra quale evento incisivo con ripercussioni durature sulla sicurezza in Europa, il Consiglio federale ha annunciato di voler procedere il più rapidamente possibile a un'analisi della guerra in Ucraina e delle sue conseguenze. Partendo dal rapporto sulla politica di sicurezza 2021, il presente rapporto complementare procede a tale analisi. Tratta inoltre le conoscenze acquisite con la guerra in materia di politica di sicurezza, sempreché siano già valutabili, e si concentra in particolare sulle nuove dinamiche della cooperazione in materia di politica di sicurezza e di politica di difesa in Europa. Il rapporto illustra il motivo per cui, con la

[1] La politica di sicurezza della Svizzera, Rapporto del Consiglio federale del 24 novembre 2021, FF **2021** 2895.

guerra in Ucraina, la cooperazione internazionale è diventata ancora più urgente per il nostro Paese e mostra possibilità concrete per intensificare tale cooperazione.

Il DDPS ha inoltre commissionato al *Center for Security Studies* (CSS) del Politecnico federale di Zurigo un'analisi sulla cooperazione in materia di politica di sicurezza e di politica di difesa della Svizzera in Europa, i cui risultati sono confluiti nel presente rapporto. Ha inoltre incaricato l'ex ambasciatore svizzero Jean-Jacques de Dardel di realizzare un'analisi indipendente sulla cooperazione in materia di politica di sicurezza in Europa, i cui risultati sono stati anch'essi considerati per il presente rapporto.

2 La guerra in Ucraina

Inasprimento della situazione

L'Ucraina e la Georgia avevano manifestato la volontà di aderire alla NATO già nel 2008. Soprattutto per rispetto nei confronti della Russia, l'Alleanza non aveva offerto a nessuno dei due Paesi una concreta prospettiva di adesione, ma non aveva nemmeno chiuso la porta all'adesione in un futuro indefinito. Poco tempo dopo è scoppiato un conflitto armato tra la Russia e la Georgia in seguito al quale la Russia ha di fatto annesso i territori separatisti georgiani dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud. A seguito di questa annessione, la cooperazione tra l'Ucraina e gli Stati della NATO si è intensificata, soprattutto nell'ambito dell'addestramento e delle esercitazioni. Dopo la rivolta contro il presidente ucraino Janukovyč, nel 2014 la Russia ha annesso la Crimea e ha supportato (anche militarmente) i movimenti separatisti nelle regioni di Donetsk e Lugansk, in Ucraina orientale. Vari tentativi di risolvere politicamente il conflitto con il sostegno di alcuni Stati europei, dell'UE e dell'OSCE sono falliti.

Nel corso del 2021 la situazione si è inasprita: in contrasto con l'Atto finale di Helsinki e con numerosi documenti successivi, la Russia ha chiesto agli Stati Uniti d'America e alla NATO di riportare la presenza militare di quest'ultima al livello del 1997, inclusi il ritiro delle truppe e la rinuncia a esercitazioni in Stati membri che da allora hanno aderito all'Alleanza. La Russia ha altresì chiesto che la NATO non possa accogliere quali membri alcun altro Paese che aveva fatto parte dell'Unione Sovietica. Gli Stati Uniti e la NATO hanno respinto tali richieste perché esse avrebbero limitato la sovranità dell'Ucraina e della Georgia, eroso la sicurezza degli Stati membri della NATO dell'Europa centrale e orientale e costituito una sfera d'influenza della Russia contro la volontà esplicita degli Stati interessati.

Alla fine del 2021 la Russia ha iniziato a schierare importanti forze militari a nord e a est dell'Ucraina, anche in Bielorussia. Questa presenza di truppe doveva notoriamente servire a esercitare pressioni sull'Ucraina. Fino a febbraio del 2022 Mosca ha però sempre smentito che ci fosse un piano per un attacco all'Ucraina; le truppe si trovavano nelle zone di confine per esercitazioni e sarebbero state ritirate.

Aggressione russa contro l'Ucraina

Il 24 febbraio 2022 la Russia ha attaccato l'Ucraina con un massiccio impiego di mezzi militari. Ha giustificato la sua aggressione adducendo che doveva impedire a quest'ultima, con un'azione preventiva, di diventare membro della NATO e riconquistare un giorno la Crimea con l'uso delle armi. Secondo la Russia l'Ucraina stava anche cercando di procurarsi armi nucleari; doveva rinunciare definitivamente a diventare membro della NATO, dichiarare la propria neutralità e rinunciare a tutte le rivendicazioni territoriali sulla penisola di Crimea. L'Ucraina doveva essere inoltre costretta a porre fine al «genocidio» della popolazione delle «repubbliche popolari» di Donetsk e Lugansk, riconosciute come tali dalla Russia pochi giorni prima del suo attacco. L'Ucraina doveva essere «disarmata» e «denazificata», in modo da non potere più minacciare la Russia in futuro. Il presidente della Russia ha chiarito che si trattava di destituire o eliminare il Governo eletto dell'Ucraina. Ha persino negato all'Ucraina il diritto all'esistenza.

L'invasione attraverso le frontiere russa e bielorussa è stata accompagnata da un blocco navale dei porti ucraini del Mar Nero e da campagne nel ciberspazio, nello spazio elettromagnetico e nel settore delle informazioni. Finora per la Russia la guerra non è evidentemente andata secondo i suoi piani. La Russia aveva nettamente sottovalutato la prontezza alla difesa ucraina e sopravvalutato le proprie capacità militari. L'Ucraina si è difesa con più forza del previsto ed è stata sostenuta da molti Stati con materiale militare, mezzi di ricognizione e risorse finanziarie. Dopo un'avanzata iniziale fino ai sobborghi di Kiev, che ha dovuto essere interrotta senza conseguire il successo sperato, la Russia si è in seguito concentrata sulla conquista del pieno controllo delle regioni di Donetsk e di Lugansk e per assicurare da queste regioni un collegamento terrestre con la penisola di Crimea. Inoltre, ha cercato di creare condizioni favorevoli per un'eventuale successiva avanzata verso Odessa al fine di controllare l'intera costa del Mar Nero. Da allora la guerra si è trasformata in una guerra di logoramento in cui entrambe le parti tentano di mettersi militarmente nella posizione più favorevole possibile per successivi negoziati.

Aspetti inerenti al diritto internazionale

Aggredendo l'Ucraina, la Russia ha commesso numerose gravi violazioni del diritto internazionale. Con le sue azioni viola in particolare il divieto dell'uso della forza sancito dal diritto internazionale, l'integrità territoriale e la sovranità dell'Ucraina. Nel Memorandum di Budapest del 1994 la Russia si era impegnata a rispettare la sovranità e i confini dell'Ucraina e del Kazakistan se in contropartita questi Paesi rinunciavano alle armi nucleari. L'annessione della Crimea nel 2014 è in contraddizione con tale impegno, alla stessa stregua del riconoscimento da parte della Russia delle cosiddette «repubbliche popolari» di Donetsk e Lugansk quali Stati indipendenti nel febbraio del 2022. L'esigenza di una garanzia vincolante che uno Stato non aderirà mai alla NATO viola il diritto sovrano degli Stati di organizzare autonomamente le proprie relazioni esterne. Non è ammissibile la pretesa di partecipare alla decisione sull'orientamento della politica estera e di difesa di un altro Stato e di limitarne così la sovranità.

Molti segnali indicano che l'esercito russo abbia commesso crimini di guerra in Ucraina. Vi rientrano l'assassinio di civili non coinvolti e attacchi contro oggetti civili, quando invece secondo il diritto internazionale umanitario possono essere attaccati

soltanto oggetti militari. La Russia ha ripetutamente lasciato intendere che potrebbe impiegare armi nucleari. Questa violazione del diritto internazionale è particolarmente riprovevole in quanto la Russia, quale membro permanente del Consiglio di sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), ha la responsabilità esplicita di mantenere la pace internazionale e il 3 gennaio 2022, dunque soltanto poche settimane prima dell'attacco all'Ucraina, insieme agli altri membri permanenti del Consiglio di sicurezza aveva dichiarato che una guerra nucleare non poteva essere vinta e non avrebbe mai dovuto essere condotta.

Ripercussioni globali della guerra

La guerra in Ucraina ha effetti molteplici, estesi e globali in diversi ambiti politici. In tutto il mondo si è ripercossa sulla situazione dell'approvvigionamento e sulle catene di approvvigionamento. I prezzi dell'energia sono aumentati in parte notevolmente a livello mondiale e in più contribuiscono alla, già di per sé, crescente inflazione in molti Paesi. Sono particolarmente pesanti le gravi perturbazioni nell'approvvigionamento di derrate alimentari di base, poiché l'Ucraina è uno dei maggiori esportatori mondiali di cereali. La Russia sta usando il blocco delle esportazioni del settore alimentare come mezzo per estorcere concessioni, ad esempio l'allentamento delle sanzioni imposte dagli Stati occidentali. Inoltre, la guerra e le importanti sanzioni nei confronti della Russia hanno anche comportato un aumento della pressione sulle piazze commerciali e finanziarie, dato che sono stati vietati il commercio e la vendita di una vasta gamma di prodotti russi nonché le relazioni d'affari con un gran numero di persone russe sanzionate.

La guerra ha inoltre causato enormi flussi di profughi. In totale sono in fuga oltre 15 milioni di persone: più di 7 milioni all'interno dell'Ucraina e circa 8 milioni al di fuori di essa (stato: agosto 2022). I movimenti migratori, che di per sé non minacciano direttamente la sicurezza dell'Europa o del nostro Paese ma gravano sugli Stati ospitanti, possono anche essere usati come elemento di un conflitto ibrido per esercitare pressione. La guerra in Ucraina avrà probabilmente anche implicazioni per la criminalità, ad esempio nei settori tratta di esseri umani, traffico di armi, frode (ad es. fingendo scopi di beneficenza), stupefacenti, riciclaggio di denaro e ciberattacchi.

3 Reazioni internazionali

Reazioni da parte di Stati

L'aggressione russa contro l'Ucraina è stata condannata da quasi tutti gli Stati europei, dall'UE, da Stati Uniti, Canada, Giappone, Corea del Sud, Singapore, Australia e Nuova Zelanda. Il 2 marzo 2022 141 Stati dell'Assemblea generale dell'ONU hanno approvato una risoluzione che considera le azioni della Russia come un'aggressione, riafferma la sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale dell'Ucraina e invita la Russia al ritiro immediato delle proprie truppe. Soltanto Bielorussia, Eritrea, Corea del Nord e Siria hanno respinto la risoluzione assieme alla stessa Russia, mentre 35 Stati, tra cui Cina, India e Sudafrica, si sono astenuti dal votare e 12, tra cui Uzbekistan e Turkmenistan, non hanno presenziato alla votazione.

La posizione della Cina è ambigua poiché, da un lato, difende con veemenza il rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale degli Stati, principio con il quale la guerra della Russia contro l'Ucraina è in aperto contrasto, e, dall'altro, sostiene nelle dichiarazioni ufficiali del Governo varie posizioni della Russia. La Cina ha quindi evitato di schierarsi chiaramente da una parte e si è concentrata nel deplorare la guerra e nell'esortare le parti alla moderazione e ai negoziati.

A seguito della guerra, la Finlandia e la Svezia – Stati neutrali e, di conseguenza, non allineati fino agli anni Novanta del secolo scorso – hanno effettuato una brusca svolta in termini di politica di sicurezza e presentato entrambi una domanda di adesione alla NATO. Al vertice di Madrid del giugno 2022 l'Alleanza ha invitato i due Stati nordici a diventare membri. Nel contempo la Danimarca ha deciso, mediante referendum, di abbandonare la propria riserva rispetto alla politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE, il che costituisce una cesura nella propria politica.

Un gruppo di una cinquantina di Paesi, coordinato dagli Stati Uniti, sostiene l'Ucraina sotto il profilo militare mediante finanziamenti, materiale d'armamento e mezzi militari pesanti quali pezzi d'artiglieria[2]. Specialmente gli Stati Uniti hanno fornito all'Ucraina informazioni ottenute dai servizi segreti. Per evitare un ulteriore inasprimento delle relazioni tra la NATO e la Russia, diversi Stati procedono con una certa prudenza nel sostenere l'Ucraina con materiale bellico.

La guerra della Russia contro l'Ucraina ha spinto molti Stati in Europa a rafforzare la propria prontezza alla difesa. Diversi Paesi, tra cui Germania, Svezia e Paesi Bassi, hanno deciso di aumentare in misura sostanziale i propri bilanci per la difesa nei prossimi anni. La guerra ha altresì consolidato la tendenza, già constatata in precedenza, di puntare di nuovo maggiormente sulla capacità e sulla prontezza alla difesa territoriale.

Reazioni da parte di organizzazioni internazionali

Nella *NATO* la difesa collettiva del territorio dell'Alleanza ha di nuovo la priorità assoluta. Già prima della guerra aveva aumentato la propria prontezza e dopo l'aggressione russa contro l'Ucraina ha rapidamente adottato misure per proteggere i propri membri. Il dispositivo al confine orientale dell'Alleanza è stato notevolmente rafforzato con un maggiore spostamento di truppe negli Stati baltici e in quelli dell'Europa orientale e sudorientale. Inoltre, un numero più elevato di aerei da combattimento è in prontezza d'allarme permanente e nell'Atlantico settentrionale, nel Mare del Nord, nel Mar Baltico e nel Mediterraneo sono state dispiegate navi sotto il comando della NATO. Al vertice di Madrid di fine giugno 2022 la NATO ha anche adottato un nuovo approccio strategico nel quale si designa la Russia quale principale minaccia per la sicurezza dell'Europa e preso ulteriori provvedimenti per rafforzare il fianco orientale. Gli Stati Uniti hanno incrementato la propria presenza di truppe in Europa da 68 000 a oltre 100 000 soldati, confermandone il contributo e l'importanza per l'Alleanza e la sicurezza dell'Europa. Negli ultimi anni la NATO ha sostenuto il

2 La Svizzera non fa parte di questo gruppo, dato che quale Stato neutrale è soggetto agli obblighi internazionali in materia di esportazioni di armi (nello specifico il principio della parità di trattamento per le esportazioni private) e, anche ai sensi della legge sul materiale bellico, non fornisce armi a parti in conflitto.

potenziamento delle capacità delle forze armate ucraine. Un sostegno rapido ed efficace da parte dell'Occidente è possibile soltanto perché è stata previamente garantita l'interoperabilità. Il sostegno militare all'Ucraina in guerra viene tuttavia effettuato al di fuori della NATO, che vuole evitare uno scontro militare diretto con la Russia.

L'*UE* ha reagito prontamente alla guerra di aggressione della Russia fornendo ingenti aiuti umanitari e concedendo un aiuto macrofinanziario eccezionale fino a 9 miliardi di euro per stabilizzare l'economia ucraina. Per la prima volta è stata attivata una direttiva per fornire rapidamente protezione temporanea ai profughi. L'UE ha applicato vari pacchetti di sanzioni contro la Russia e la Bielorussia che includono sanzioni individuali contro persone e organizzazioni, tra cui il presidente e il ministro degli esteri russi, nonché provvedimenti di natura economica e finanziaria. Ne sono interessati anche l'industria aerospaziale, i prodotti a duplice impiego, le materie prime e il settore energetico, comprese le importazioni di petrolio. Oltre a ciò, l'UE ha introdotto restrizioni su visti, media e trasporti. Vi sono inoltre state azioni coordinate per l'espulsione di ufficiali dei servizi segreti russi accreditati come diplomatici. Anche Stati europei che non sono membri dell'UE, tra cui la Svizzera, hanno aderito alle sue sanzioni. Al di fuori dell'Europa, hanno emanato sanzioni Stati Uniti, Canada, Giappone, Corea del Sud, Singapore, Australia e Nuova Zelanda. Oltre ai pacchetti di sanzioni, l'UE ha stanziato due miliardi e mezzo di euro per sostenere le forze armate ucraine attraverso lo Strumento europeo per la pace *(European Peace Facility*, EPF), utilizzato per la prima volta a fini di fornitura di sistemi di armamento. In conseguenza della guerra l'UE si sta adoperando per un abbandono completo entro il 2030 dei vettori energetici fossili provenienti dalla Russia. Con la «bussola strategica», il 21 marzo 2022 l'UE ha presentato un ambizioso piano d'azione per aumentare le proprie capacità operative militari e rafforzare le proprie capacità di difesa. Dal canto suo, Europol ha sospeso la cooperazione di polizia con la Russia[3], mentre Eurojust assicura la cooperazione giudiziaria tra Paesi che hanno avviato procedimenti per crimini di guerra commessi in Ucraina. Nel suo incontro del 23–24 giugno 2022 il Consiglio d'Europa ha conferito all'Ucraina lo statuto di Paese candidato all'adesione[4].

L'*OSCE* sarebbe in effetti predestinata a fungere da forum di dialogo tra gli Stati occidentali e la Russia, a complemento della deterrenza e della difesa nei confronti di quest'ultima da parte della NATO. Tuttavia, dall'aggressione russa la sua capacità d'azione è ancora più compromessa di prima, poiché la Russia e la Bielorussia possono bloccare eventuali decisioni. Il conflitto in Ucraina era il principale settore di compiti dell'OSCE dal 2014, ma la sua missione di osservazione in Ucraina ha dovuto essere interrotta poiché la Russia ha rifiutato di prorogarne il mandato.

A causa del diritto di veto della Russia nel Consiglio di sicurezza, l'**ONU** non è in grado di adottare provvedimenti giuridicamente vincolanti. I 141 Stati che nell'Assemblea generale hanno condannato l'aggressione contro l'Ucraina hanno in tal modo inviato un segnale di sostegno politico all'Ucraina.

3 L'organizzazione di polizia criminale internazionale INTERPOL ha rinunciato all'esclusione della Russia, ma ha inasprito il suo regime di controllo sulle segnalazioni russe (ad es. ricerche di persone) per prevenire eventuali abusi.

4 In occasione dello stesso incontro è stato conferito alla Moldova lo statuto di Paese candidato ed è stata prospettata alla Georgia la prospettiva europea.

4 Reazioni da parte della Svizzera

4.1 Decisioni e provvedimenti

Il 23 febbraio 2022 il Consiglio federale ha condannato come atto contrario al diritto internazionale e violazione dell'integrità territoriale e della sovranità dell'Ucraina il riconoscimento da parte della Russia delle due regioni ucraine di Donetsk e Lugansk quali Stati indipendenti. Il nostro Paese ha condannato fermamente la successiva aggressione russa contro l'Ucraina e ha invitato la Russia a porre immediatamente fine all'attacco militare e a ritirare le proprie truppe dal territorio ucraino.

Il 28 febbraio 2022 il Consiglio federale ha deciso di riprendere le *sanzioni dell'UE* nei confronti della Russia. Finora la Svizzera ha attuato i pacchetti di sanzioni dell'UE, fatta eccezione per le restrizioni ai media e i divieti (irrilevanti per il nostro Paese) per il trasporto su strada e via acqua. Ciò ha suscitato un dibattito sulla politica sanzionatoria della Svizzera, testimoniato da vari interventi parlamentari[5]. Il Consiglio federale ha inoltre emesso divieti d'entrata nei confronti di diverse persone.

Con riferimento alla neutralità e alle disposizioni della legge del 13 dicembre 1996[6] sul materiale bellico, il nostro Paese ha chiarito fin dall'inizio che in un conflitto armato internazionale non può permettere e non permetterà alcuna *fornitura di armi* a una parte belligerante. Ha inoltre respinto richieste di altri Stati di trasferire all'Ucraina materiale bellico acquistato in Svizzera.

Il nostro Paese ha risposto alla guerra in Ucraina mettendo rapidamente a disposizione *aiuto umanitario*, nello specifico la fornitura di beni di soccorso, l'impiego di esperti del Corpo svizzero di aiuto umanitario e il sostegno finanziario a organizzazioni umanitarie. Anche l'esercito ha messo a disposizione materiale per l'aiuto umanitario, tra cui apparecchi medici e materiale di protezione civile. Come di consueto, la Svizzera ha inoltre offerto i suoi buoni uffici per attività di intermediazione e ha potuto ad esempio negoziare con l'Ucraina un mandato in qualità di potenza protettrice per il quale la Russia non ha ancora dato il suo consenso.

La guerra ha massicce ripercussioni sulla *migrazione*. Finora circa 8 milioni di persone hanno lasciato l'Ucraina e oltre 7 milioni sono state sfollate all'interno del Paese. Circa 60 000 persone provenienti dall'Ucraina hanno chiesto protezione nel nostro Paese (stato: agosto 2022). Con l'attivazione dello statuto di protezione «S», che sulla base di determinati criteri consente di designare persone senza procedura d'asilo come persone bisognose di protezione, si è impedito un sovraccarico del sistema d'asilo svizzero. Anche l'esercito, la protezione civile e il servizio civile sono stati impiegati per il sostegno nell'accoglienza e nell'assistenza dei rifugiati.

In conseguenza della guerra in Ucraina, la Svizzera ha sospeso la cooperazione con la Russia nell'assistenza giudiziaria internazionale. Anche la *cooperazione di polizia* è stata limitata a poche eccezioni (come abusi su minori, terrorismo e minaccia diretta

5 Mo. CPE-N 22.3395 Per una politica in materia di sanzioni coerente, globale e indipendente, Mo. Gruppo socialista 22.3455 Creare le basi giuridiche per l'utilizzo dei beni congelati ai fini della ricostruzione dell'Ucraina, oppure la corrente revisione della legge sugli embarghi (19.085).

6 RS **514.51**

per la vita o l'integrità fisica). Le autorità di perseguimento penale della Confederazione sostengono gli sforzi delle autorità internazionali di perseguimento penale e si preparano a sostenere le indagini per eventuali violazioni del diritto penale internazionale. Vengono raccolti possibili mezzi di prova dai rifugiati in arrivo per potere soddisfare future domande di assistenza giudiziaria, ad esempio della Corte penale internazionale, o avviare propri procedimenti.

La guerra ha anche un impatto sulla *sicurezza interna* a causa degli obblighi di diritto internazionale volti a proteggere le autorità e gli edifici stranieri. L'Ufficio federale di polizia (fedpol) ha aumentato le misure di sicurezza per le missioni diplomatiche della Russia, dell'Ucraina e della Bielorussia. Anche conferenze internazionali con persone protette dal diritto internazionale richiedono misure di sicurezza, come per esempio la *Ukraine Recovery Conference* tenutasi a Lugano nel luglio del 2022. L'esercito ha fornito impieghi sussidiari per la protezione di conferenze internazionali nel nostro Paese e della rappresentanza svizzera a Kiev. Nel settore della cibersicurezza è stata intensificata la sorveglianza in merito a possibili attacchi diretti o indiretti contro obiettivi in Svizzera.

Nel settore della *protezione della popolazione*, dallo scoppio della guerra l'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) monitora intensamente la situazione rilevante per la protezione della popolazione, in particolare per quanto riguarda possibili minacce radiologiche ed eventuali ripercussioni sulle basi vitali della popolazione. L'UFPP assicura la prontezza di base del Laboratorio Spiez per la gestione di eventi NBC e, nell'ambito della gestione delle risorse della Confederazione, sostiene i contributi della Svizzera per l'aiuto internazionale. Nei Cantoni i servizi competenti aggiornano i piani di attribuzione per i rifugi. È stata parimenti rafforzata l'informazione al pubblico riguardante le scorte di emergenza e i rifugi.

Dall'inizio della guerra i *mercati dell'energia* europei sono caratterizzati da nervosismo e incertezza, e questo si ripercuote anche sul nostro Paese. Nell'approvvigionamento di gas naturale la Svizzera dipende interamente dalle importazioni. Gran parte del gas proviene dalla Russia e il nostro Paese non dispone di grandi impianti di stoccaggio. Una drastica limitazione o una sospensione delle importazioni avrebbe importanti ripercussioni su imprese ed economie domestiche. Nell'ottica della garanzia dell'approvvigionamento energetico, il Consiglio federale ha adottato provvedimenti quali l'introduzione di una riserva di energia idroelettrica, la prenotazione di ulteriori capacità di stoccaggio di gas all'estero e la messa a disposizione di aiuti finanziari per i produttori di elettricità.

4.2 Reazioni da parte dell'opinione pubblica e del mondo politico

La guerra in Ucraina ha sollevato in Svizzera intense discussioni nell'opinione pubblica e in Parlamento riguardanti soprattutto il modo in cui il nostro Paese si pone rispetto alla guerra e ai futuri conflitti armati e fino a dove può spingersi la solidarietà con l'Ucraina alla luce dell'attuale concetto di neutralità. L'attenzione si concentra

anche su ciò che la guerra significa per la politica di sicurezza della Svizzera e soprattutto per l'esercito; concretamente, quali sono le conclusioni da trarre per il suo orientamento, i suoi mezzi e la sua cooperazione internazionale.

Neutralità e cooperazione internazionale

Una discussione è sorta sulla questione fino a dove, in quanto Stato neutrale, il nostro Paese può e deve spingersi nel sostenere l'Ucraina e su come trovare un equilibrio tra la neutralità e la solidarietà nei confronti di uno Stato aggredito e la comunità di valori occidentale[7]. Il *diritto della neutralità* vieta a uno Stato neutrale di partecipare a un conflitto armato internazionale. Inoltre, esso non può fornire sostegno militare ad alcuna parte in un conflitto armato internazionale. Quanto all'esportazione di beni d'armamento da parte di privati, uno Stato neutrale deve trattare tutti i belligeranti allo stesso modo; è vietata l'esportazione di beni d'armamento provenienti dalle scorte statali[8]. In tempo di pace lo Stato neutrale non deve assumere impegni che in caso di guerra avrebbero per conseguenza una violazione della sua neutralità. Ad esempio, non può aderire a un'alleanza militare come la NATO. Nel caso di un attacco armato a uno Stato neutrale vengono meno i suoi obblighi derivanti dal diritto della neutralità ed esso è libero di organizzare la propria difesa insieme ad altri Stati. Nel dibattito pubblico è difficilmente messo in discussione il mantenimento della neutralità nel senso dell'adempimento degli obblighi risultanti per la Svizzera dal diritto della neutralità.

La guerra ha per contro indotto a riflettere se il concetto di neutralità che il nostro Paese pratica da 30 anni sia ancora attuale per mantenere l'equilibrio tra la neutralità, da un lato, e la solidarietà con la comunità di valori occidentale, dall'altro. L'aggressione russa contro l'Ucraina è stata condannata in modo praticamente unanime dall'opinione pubblica. Molti sostengono che la Svizzera, anche in quanto Stato neutrale, deve collaborare maggiormente con i suoi partner per difendere detti valori in caso di violazioni così flagranti e massicce del diritto internazionale e dei valori centrali del nostro Paese. Si sono però levate anche voci secondo le quali la Svizzera dovrebbe adottare un atteggiamento rigorosamente imparziale, essere equidistante dalle parti in conflitto e non aderire a sanzioni.

In tale contesto la guerra ha anche suscitato un dibattito sulle future relazioni del nostro Paese con la NATO che sarà amplificato dall'imminente adesione della Finlandia e della Svezia all'Alleanza. In Svizzera sono poche le persone a chiedere un'adesione, tuttavia nell'ambito di questo dibattito molte hanno suggerito di intensificare la cooperazione militare con la NATO, compresa la preparazione di una difesa comune. È stato ad esempio auspicato di partecipare in futuro alle esercitazioni dell'Alleanza per la difesa comune.

Esportazioni di materiale bellico

I Paesi occidentali sostengono l'Ucraina con materiale bellico. Questa circostanza e le richieste estere rivolte alla Svizzera in relazione al materiale bellico svizzero hanno

7 Vedi ad es. Po. CPE-S 22.3385 Chiarezza e orientamento nella politica di neutralità.
8 Al di là del diritto della neutralità, la Svizzera ha stabilito nella sua legislazione sul materiale bellico che le esportazioni di materiale bellico non sono autorizzate se il Paese destinatario è coinvolto in un conflitto armato internazionale.

sollevato un dibattito pubblico sulle possibilità di esportazioni dirette o indirette di detto materiale dal nostro Paese all'Ucraina. L'esportazione diretta di materiale bellico dalla Svizzera in Ucraina non è compatibile con la neutralità. Anche la legge sul materiale bellico la esclude.

Quanto all'esportazione di materiale bellico, il nostro Paese esige che il destinatario statale (un Governo straniero o un'impresa operante per conto di esso) si impegni con una cosiddetta dichiarazione di non riesportazione a non riesportare il materiale in un Paese terzo senza il consenso della Svizzera. Essa ha ricevuto richieste da parte di Stati europei circa la possibilità di trasferire all'Ucraina materiale bellico acquistato nel nostro Paese. Siccome le esportazioni dalla Svizzera in Ucraina non possono essere autorizzate in virtù del principio della parità di trattamento previsto dal diritto della neutralità e della legge sul materiale bellico, anche il consenso a una consegna di materiale bellico svizzero da parte di Paesi europei all'Ucraina è stato rifiutato.

La legge sul materiale bellico prevede la possibilità per le imprese svizzere di partecipare alle catene del valore internazionali dell'industria degli armamenti. A tal fine, si può rinunciare alla dichiarazione di non riesportazione per componenti o assemblaggi di materiale bellico, qualora sia appurato che all'estero saranno integrati in un prodotto e non saranno riesportati senza modifiche e il loro valore non supera una certa soglia rispetto al prodotto finito, oppure qualora si tratti di parti staccate il cui valore, rispetto al materiale bellico finito, è trascurabile. Siffatte esportazioni sono compatibili con il diritto della neutralità, persino se il materiale bellico prodotto all'estero mediante le forniture svizzere potrebbe essere destinato a una parte belligerante. Il Consiglio federale ha pertanto deciso di proseguire la prassi esistente e di continuare ad autorizzare forniture all'estero di materiale bellico sotto forma di assemblaggi e di componenti nonostante il conflitto in Ucraina.

Vi sono state anche sporadiche richieste estere per la cessione di materiale dell'Esercito svizzero in eccesso messo fuori servizio[9]. Una cessione di beni d'armamento quali armi e munizioni a uno Stato che si trova in un conflitto armato è esclusa in ragione della neutralità e anche ai sensi della legislazione sul materiale bellico.

Le decisioni del Consiglio federale hanno suscitato discussioni in Parlamento e nell'opinione pubblica. All'interno del Paese sono state espresse preoccupazioni per il futuro della base tecnologica e industriale in Svizzera rilevante per la sicurezza: detta base potrebbe risentirne se Governi e imprese esteri dovessero temere che la loro libertà d'azione venisse limitata in caso di acquisto di materiale bellico di produzione svizzera. A livello internazionale è stata espressa una certa incomprensione quanto al rifiuto del nostro Paese di autorizzare la riesportazione. È stato criticato il fatto che in tal modo la Svizzera ostacola il sostegno di altri Stati all'Ucraina.

9 Esistono tre opzioni per il materiale dell'esercito messo fuori servizio: vendita o cessione al Paese d'origine, senza obblighi quanto al riutilizzo; vendita o cessione agli Stati elencati nell'Allegato 2 dell'ordinanza sul materiale bellico (tra l'altro con dichiarazione di non riesportazione); stoccaggio o valorizzazione del materiale in Svizzera.

Spese destinate alla difesa

La guerra in Ucraina ha provocato richieste di aumento delle risorse finanziarie per l'esercito[10]. Il Parlamento ha trasmesso mozioni che chiedono di aumentare gradualmente a partire dal 2023 le spese per l'esercito di modo che entro il 2030 queste ammontino ad almeno l'1 per cento del prodotto interno lordo[11]. Inoltre, nella sessione estiva[12] il Consiglio degli Stati ha deciso aumenti a breve termine del bilancio dell'esercito per consentire ulteriori acquisti.

Protezione della popolazione

La guerra in Ucraina ha suscitato discussioni e indotto a ulteriori attività nel settore della protezione della popolazione. L'attenzione si è concentrata sull'assistenza ai profughi, sul sostegno all'aiuto internazionale e su possibili minacce radiologiche per la Svizzera, ad esempio a seguito di un incidente nucleare in zone contese dell'Ucraina. A ciò si sono aggiunti ripetuti accenni da parte dei vertici russi a un possibile impiego di armi nucleari, motivo per il quale sono stati elaborati piani d'impiego per la gestione delle crisi della Confederazione nel caso di un evento radiologico. Inoltre, vi era una maggiore esigenza di informazione da parte dell'opinione pubblica in merito alla sicurezza dell'approvvigionamento e ai possibili provvedimenti di protezione, in particolare la disponibilità e l'attribuzione dei rifugi in vista di eventi nucleari. L'UFPP e i Cantoni hanno quindi rafforzato le proprie attività di informazione e lo scambio reciproco.

Conclusione

Il dibattito pubblico, gli interventi parlamentari e i sondaggi attuali[13] mostrano che: la guerra ha influenzato la percezione della sicurezza della popolazione svizzera; la posizione del Consiglio federale gode di ampio sostegno; l'atteggiamento nei confronti della neutralità è diventato un po' più critico, in compenso risulta più aperto quello nei confronti della cooperazione internazionale; vi è un più ampio consenso a favore di un maggiore orientamento alla difesa e dell'aumento delle risorse finanziarie per l'esercito. Maggiore attenzione è posta anche sull'anticipazione di minacce e pericoli nonché sulla protezione della popolazione, in particolare per quanto riguarda gli eventi radiologici. La guerra ha inoltre ripercussioni immediate e massicce su ambiti politici

10 Alcuni interventi parlamentari hanno inoltre affrontato i temi delle basi, dell'orientamento e della preparazione dell'esercito: tra l'altro, interpellanze urgenti: Ip. Gruppo UDC 22.3046 La Svizzera ha bisogno urgentemente di una strategia militare, di protezione e di difesa per proteggere la propria popolazione; Ip. Gruppo Liberale Radicale 22.3047 Trarre insegnamenti per la Svizzera dal conflitto in Ucraina; Ip. Gruppo del Centro. Alleanza del Centro. PEV 22.3050 Guerra contro l'Ucraina. Cesura in materia di politica di sicurezza in Europa. Quali ripercussioni per la Svizzera?; Ip. Dittli 22.3040 Rafforzare la capacità di difesa della Svizzera; inoltre Po. Binder-Keller 22.3061 Minacce terrestri e comportamento in caso di difesa della Svizzera. Qual è il grado di preparazione della Svizzera? Quali sono le lacune che devono essere colmate in base agli eventi più recenti?

11 Mozione 22.3367 e mozione 22.3374 Graduale aumento delle spese per l'esercito.

12 22.005 | Messaggio sull'esercito 2022 | Bollettino ufficiale | Il Parlamento svizzero

13 Nachbefragung der Studie «Sicherheit 2022» aufgrund des Krieges in der Ukraine, Bericht vom 14. Juli 2022, Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich und Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich (disponibile soltanto in tedesco).

quali le sanzioni, l'asilo e l'approvvigionamento in beni e prestazioni critici, in particolare nel settore dell'energia.

5 Mutato contesto in materia di politica di sicurezza della Svizzera

Tendenze

La guerra rafforza tendenze in materia di politica di sicurezza riconoscibili già da tempo. La divisione tra democrazie occidentali, da un lato, e Stati autoritari quali Cina e Russia, dall'altro, continua ad aumentare. Anche le relazioni commerciali nel settore della tecnologia e dell'energia seguono sempre più la logica, propria della politica di sicurezza, della costituzione di un blocco. La Russia cerca di espandere la sua sfera di influenza rifacendosi a modelli di impero. L'influenza degli Stati Uniti d'America sulla sicurezza europea è aumentata nel corso della guerra in Ucraina, non da ultimo per il sostegno militare fornito a quest'ultima nel settore della ricognizione, dell'istruzione e degli armamenti, ma anche per il significativo aumento della presenza militare statunitense sul fianco orientale della NATO. È evidente che gli Stati Uniti d'America rimangono centrali per la sicurezza dell'Europa e continueranno a costituire la spina dorsale della difesa sul continente in seno alla NATO, anche con una ripartizione degli oneri transatlantici più equilibrata. A più lungo termine, tuttavia, occorre continuare a chiedersi se gli Stati Uniti d'America manterranno il proprio impegno in Europa nonostante l'orientamento strategico verso la regione Asia-Pacifico. Con la sua bussola strategica l'UE dimostra di volere assumere una maggiore responsabilità per la sicurezza europea.

La guerra ha altresì mostrato il ruolo più importante svolto da talune aziende tecnologiche. L'Ucraina ha ad esempio utilizzato l'infrastruttura satellitare di Starlink ed è stata supportata da Microsoft nel proteggersi da ciberattacchi.

La guerra porta a una maggiore concentrazione della NATO sulla difesa collettiva. L'adesione della Finlandia e della Svezia a questa organizzazione rafforza l'Alleanza. Nel prossimo futuro la NATO costituirà la spina dorsale della difesa comune in Europa, compresa la dissuasione. Che questa funzioni lo dimostra il fatto che finora la Russia non contrasta attivamente gli aiuti militari occidentali all'Ucraina sul territorio degli Stati NATO che confinano con quest'ultima. Ma anche gli Stati occidentali sono cauti, per non provocare un inasprimento del conflitto. Forze armate europee saranno di nuovo maggiormente orientate alla dissuasione e alla difesa da un'aggressione militare e alla guerra convenzionale. Se dal 2014 il conflitto in Ucraina è stato caratterizzato dall'uso di mezzi ibridi della Russia, per finire è però sfociato in un attacco con mezzi militari convenzionali. Tale aspetto sarà preso in considerazione nello sviluppo delle forze armate in Europa, così come nei piani di armamento.

L'UE non è un'alternativa alla NATO quanto alla difesa militare dell'Europa, ma può contribuire a rafforzare le capacità militari e l'industria della difesa in Europa. A seguito della guerra, promuovere la pace militarmente rischia di diventare meno prioritario rispetto a un maggior orientamento alla difesa, sebbene stia nuovamente crescendo la necessità di stabilità, in particolare nei Balcani occidentali. Molti membri della NATO e dell'UE hanno annunciato un aumento sostanziale dei loro bilanci per

la difesa in risposta alla guerra. Nei prossimi anni, quindi, sia in Europa sia in altre parti del Mondo è da prevedere un significativo riarmo, ovvero una correzione o un'inversione della riduzione delle spese per la difesa operata negli ultimi venti o trent'anni. Ciò influenzerà anche la domanda globale di beni d'armamento.

Le relazioni tra gli Stati occidentali e la Russia rimarranno a lungo conflittuali. Apparentemente l'obiettivo della Russia non è soltanto quello di distruggere l'Ucraina in quanto Stato indipendente, bensì anche di ripristinare una sfera di influenza in Europa, analogamente a quanto avveniva ai tempi dell'Unione Sovietica. Paradossalmente, però, la guerra di aggressione della Russia ha fatto sì che, assieme alla Finlandia e alla Svezia, ulteriori Paesi vogliano aderire alla NATO e che quest'ultima rafforzi notevolmente il proprio dispositivo di dissuasione e di difesa. Lo stesso vale per l'avvicinamento all'UE dell'Ucraina, che dal 2022 è candidata all'adesione insieme alla Moldova.

Situazioni di minaccia e di pericolo per la Svizzera

L'Europa, Svizzera inclusa, è direttamente colpita dalle ripercussioni della guerra in Ucraina. In particolare, la guerra comporta un'intensificazione della cooperazione in materia di politica di difesa in Europa. Grazie alla sua posizione geografica, il nostro Paese è meno esposto e un attacco armato diretto della Russia contro la Svizzera, in particolare con truppe di terra, è improbabile anche in un prossimo futuro. La guerra in Ucraina mostra tuttavia come viene impiegata la rimanente gamma di mezzi dei conflitti ibridi, dalla disinformazione e dall'influenza ai ciberattacchi passando per l'esercizio di pressione e il ricatto fino alle operazioni coperte. Anche il nostro Paese può essere interessato da tali minacce, che nella pratica possono verificarsi senza preavviso.

Con la guerra sono aumentate anche le attività di influenza e di disinformazione russe nei confronti della Svizzera, anche per il fatto di essere sede di molte organizzazioni internazionali. I ciberincidenti osservati prima e all'inizio dell'invasione mostrano che i cibermezzi sono utilizzati in primo luogo per appoggiare azioni militari, con un effetto limitato a livello di tempo e di danni. Lo scopo era soprattutto di cercare di limitare le capacità militari dell'Ucraina, ma anche di danneggiare l'economia e la società per indebolire la volontà di difesa. La crescente interconnessione internazionale significa che i ciberattacchi hanno impatti transfrontalieri e possono interessare anche istituzioni svizzere. In una situazione di inasprimento ci si deve anche aspettare ciberattacchi diretti contro obiettivi nel nostro Paese. I ciberattori non statali sono più liberi nell'agire e nello scegliere gli obiettivi, ma per lo più si tratta di incidenti a bassa soglia come attacchi alla disponibilità di siti web, la sottrazione e la pubblicazione di dati o la loro modifica da parte degli aggressori.

Nel contesto della guerra è probabile che aumenti la minaccia rappresentata dallo spionaggio, anche nei confronti di Stati terzi, in particolare a Ginevra, città che in tempi di crisi è particolarmente esposta a tale fenomeno a causa della presenza di organizzazioni internazionali, di rappresentanze diplomatiche estere e di organizzazioni non governative (ONG).

Inoltre, a seguito della guerra, le armi e il materiale bellico provenienti dall'Ucraina potrebbero finire nelle mani della criminalità organizzata, ciò che può influire sul mercato nero e sulla disponibilità di esplosivi, armi e munizioni. Possono trarne vantaggio

le organizzazioni criminali, le reti terroristiche e anche gli ambienti estremisti. La guerra in Ucraina e i conseguenti flussi migratori possono avere ripercussioni su altri settori della criminalità, quali la tratta di esseri umani, la frode, gli stupefacenti e il riciclaggio di denaro. Finora le ripercussioni sulla situazione della criminalità in Svizzera sono limitati, anche grazie alla buona cooperazione nazionale e internazionale e alle misure adottate.

Le perturbazioni nell'approvvigionamento energetico dell'Europa causate dalla guerra riguardano anche il nostro Paese. Associate a lunghi periodi di siccità che incidono negativamente sull'energia idroelettrica, le incertezze nell'approvvigionamento di gas naturale russo dovute a incombenti interruzioni delle forniture possono portare anche in Svizzera, soprattutto in inverno, a una situazione di penuria di elettricità e di gas. Ciò non tocca soltanto le famiglie e l'economia bensì, potenzialmente, anche infrastrutture critiche che, tra l'altro, svolgono un ruolo importante nel settore della sicurezza (ad es. sistemi di allarme e sistemi di comunicazione in caso di crisi).

6 Conclusioni per la politica di sicurezza svizzera

Nel rapporto sulla politica di sicurezza del Consiglio federale del 24 novembre 2021 sono elencati *principi* che costituiscono il quadro entro il quale impostare la politica di sicurezza svizzera: neutralità e cooperazione; democrazia, rispetto del diritto internazionale e Stato di diritto; federalismo e sussidiarietà; milizia e obbligo di prestare servizio. Questi principi permangono validi anche dopo l'aggressione russa contro l'Ucraina. Il rapporto afferma però anche che la loro *interpretazione* deve essere riesaminata di continuo alla luce degli sviluppi politici e sociali.

Non hanno perso d'importanza e d'attualità a causa della guerra gli *interessi* in materia di politica di sicurezza, ossia rinuncia alla violenza e ordinamento internazionale basato su regole, autodeterminazione e libertà d'azione, sicurezza della popolazione e delle infrastrutture critiche. L'aggressione russa contro l'Ucraina è una violazione diretta di questi interessi.

Rimane immutato l'*obiettivo sovraordinato* della politica di sicurezza svizzera 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.

I *nove obiettivi in materia di politica di sicurezza*[14] contenuti nel rapporto sulla politica di sicurezza sono corretti anche se la situazione di sicurezza è diventata più critica.

[14] Rafforzamento dell'individuazione tempestiva di minacce, pericoli e crisi; rafforzamento della cooperazione internazionale, della sicurezza e della stabilità; maggiore orientamento alle forme di conflitto ibride; libera formazione di opinioni e autenticità delle informazioni; rafforzamento della protezione da ciberminacce; lotta al terrorismo, estremismo violento, criminalità organizzata e altre forme di criminalità transnazionale; rafforzamento della resilienza e della sicurezza in materia di approvvigionamento in caso di crisi internazionali; miglioramento della protezione da catastrofi e situazioni d'emergenza e della capacità di rigenerazione; rafforzamento della cooperazione tra le autorità e gli organi di gestione delle crisi.

Tuttavia la guerra evidenzia in modo ancora più concreto l'urgenza di agire nell'attuare determinati obiettivi, in particolare per quanto riguarda il rafforzamento della cooperazione internazionale nell'interesse della sicurezza e della stabilità. Ciò vale anche per il rafforzamento dell'individuazione tempestiva di minacce, pericoli e crisi; il maggiore orientamento alle forme di conflitto ibrido, compreso il conflitto armato; la libera formazione di opinioni senza disinformazione e il rafforzamento della protezione da ciberminacce. Infine, anche il miglioramento della protezione da catastrofi e situazioni d'emergenza, il rafforzamento della resilienza e della sicurezza in materia di approvvigionamento e la gestione delle crisi hanno assunto maggiore rilevanza.

Nel rapporto sulla politica di sicurezza figurano *misure* concrete per l'attuazione di questi obiettivi. Tra di esse, ad esempio, migliorare le capacità d'esplorazione per l'identificazione e la valutazione autonoma degli sviluppi e delle minacce rilevanti sotto il profilo della sicurezza; attuare la nuova strategia Ciber DDPS con l'intento di colmare le lacune esistenti nel dispositivo di difesa e di rafforzare ulteriormente i mezzi a disposizione nel settore della ciberdifesa; orientare maggiormente le capacità dell'esercito alle minacce ibride, specialmente in ambito ciber, o chiarire il fabbisogno di costruzioni di protezione nonché aggiornare i concetti di protezione per la popolazione, ad esempio nella protezione NBC. Dallo scoppio della guerra è inoltre particolarmente attuale migliorare la resilienza delle infrastrutture critiche, ridurre le dipendenze da beni e prestazioni di servizio critici e sviluppare ulteriormente la Strategia nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche.

Si può presumere che, in conseguenza della guerra, il contesto di politica di sicurezza del nostro Paese peggiorerà in modo duraturo e rimarrà volatile. È altrettanto prevedibile che la cooperazione internazionale in materia di politica di sicurezza e di difesa in Europa si intensifichi e diventi ancora più importante di prima per la sicurezza e la stabilità della Svizzera. Essa è esposta a minacce transfrontaliere come altri Stati europei, con i quali è altamente connessa economicamente, tecnologicamente e socialmente e condivide i valori.

Grazie alla sua favorevole posizione geografica, il nostro Paese si trova ancora in una posizione relativamente buona, ma un attacco armato potrebbe essere portato anche da lunga distanza. Nel caso di un siffatto attacco, ad esempio con l'impiego o la minaccia di impiegare missili balistici, missili da crociera o armi ipersoniche, la Svizzera diventa ricattabile e dipenderebbe dalla cooperazione con altri Stati. Nel caso di un attacco terrestre diretto contro il nostro Paese, è probabile che i Paesi vicini sarebbero già coinvolti nel conflitto. La guerra in Ucraina evidenzia inoltre come una difesa nei confronti di un avversario potente sia più efficace con il sostegno di altri Stati od organizzazioni. Questi riscontri sottolineano la necessità di intensificare la cooperazione con le organizzazioni per la sicurezza internazionali, in particolare la NATO. Nel caso di un attacco armato uno Stato neutrale può anche difendersi insieme ad altri Stati, poiché vengono meno gli obblighi di neutralità[15]. La strategia di politica di difesa della Svizzera mira ad avere la capacità di proteggersi e difendersi, per quanto

15 Si veda, fra l'altro, il rapporto sulla politica di sicurezza 2021: «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» (rapporto sulla politica di sicurezza del 24 nov. 2021, pag. 37).

possibile, in modo indipendente, ma allo stesso tempo ad avere la possibilità di difendersi, se necessario, congiuntamente con altri Stati.

Di fronte alla guerra in Ucraina, è nell'interesse del nostro Paese orientare la propria politica di sicurezza e di difesa alla cooperazione con i partner in modo più coerente rispetto al passato. La cooperazione militare nel caso reale deve essere preparata ed esercitata il più possibile con i partner, senza assumere impegni né creare vincoli. La Svizzera deve essere pronta a fornire contributi sostanziali alla sicurezza dei propri partner. Per questo sarà necessario valutare fino a che punto può spingersi il nostro Paese nella cooperazione con i partner. Soltanto chi è in grado di fornire prestazioni sostanziali può concludere partenariati. Al contrario, ciò significa che nessun partner collaborerà con la Svizzera se esso dovrà sopportare tutto il peso da solo. Di conseguenza, il nostro Paese deve disporre dell'intera gamma di capacità di difesa per ottenere una capacità credibile di difesa autonoma, ma anche per poter fornire contributi sostanziali a favore dei partner dopo la necessaria decisione politica. In definitiva è una questione di dare e ricevere – anche nella difesa.

La Svizzera non può optare per un'adesione alla NATO che segnerebbe la fine della propria neutralità. Se un simile passo significherebbe che il nostro Paese potrebbe beneficiare dell'obbligo di difesa dell'Alleanza collettivo, sarebbe però anche tenuto a tale obbligo se un altro membro dell'Alleanza venisse attaccato. Inoltre, ci si aspetterebbe che la Svizzera aumenti in misura sostanziale le spese per la difesa. Non è invece praticabile l'altro estremo, ossia un approccio solitario in materia di politica di sicurezza con la rinuncia alla cooperazione internazionale e il perseguimento della piena autonomia nella difesa.

7 Cooperazione internazionale

7.1 Situazione iniziale

Da decenni l'Esercito svizzero collabora con Forze armate straniere e organizzazioni internazionali per quanto concerne l'istruzione, lo sviluppo delle forze armate e l'armamento, ma anche gli impieghi di promovimento militare della pace e di gestione delle catastrofi. Negli ultimi anni si è aggiunta la cooperazione in ambito ciber.

Il sistema di milizia comporta restrizioni. Nei servizi d'istruzione all'estero occorre tenere conto di talune caratteristiche di detto sistema. L'istruzione all'estero è volontaria per i militari, il che rende difficile la partecipazione di formazioni. Inoltre, i corsi di ripetizione vengono fissati con largo anticipo. Per tali motivi finora hanno preso parte a istruzioni all'estero principalmente ufficiali di stato maggiore e membri di formazioni di professionisti quali la polizia militare, le forze speciali e le Forze aeree. Ma la verifica da parte della NATO dell'interoperabilità e delle capacità militari di formazioni dell'Esercito svizzero potrebbe avere luogo anche nel nostro Paese.

Quale partner di cooperazione, l'Esercito svizzero ha però anche vantaggi: dispone di buone infrastrutture d'istruzione per truppe da combattimento, in particolare con simulatori. Da anni le offerte per l'istruzione o esercitazioni per il combattimento in montagna e nella medicina militare suscitano un vivo interesse di Stati partner. Pre-

senta inoltre un certo potenziale il settore della ciberdifesa, dove la Svizzera può offrire possibilità d'istruzione e di allenamento per ciberspecialisti nonché partenariati con il mondo economico e scientifico[16]. Di grande interesse per la NATO sono i contributi della Svizzera alle operazioni condotte dalla NATO, in particolare alla Kosovo Force (KFOR) nel Kosovo. Infine, l'acquisto dell'aereo da combattimento F-35A e del sistema di difesa contraerea terra-aria Patriot apre nuove possibilità di cooperazione.

Finora il nostro Paese ha partecipato soltanto in qualità di osservatore a esercitazioni della NATO orientate alla difesa comune. Se in futuro si puntasse a una partecipazione attiva, occorre tenere conto del fatto che la maggior parte degli eserciti europei non copre più l'intero spettro, ma si specializza in compiti specifici nella suddivisione del lavoro su scala internazionale[17]. Taluni Stati della NATO sono perciò riluttanti rispetto alla partecipazione a siffatte esercitazioni da parte di Stati terzi che, nel caso di difesa, probabilmente non metteranno a disposizione le proprie capacità militari.

7.2 Cooperazione con la NATO

La cooperazione oggi

La Svizzera partecipa al Partenariato per la pace (*Partnership for Peace*, PfP) dal 1996. Finora l'accento era posto sul rafforzamento della capacità di cooperazione militare nelle operazioni di sostegno alla pace. Dall'ottobre del 1999 l'Esercito svizzero partecipa all'impiego della KFOR di sostegno alla pace condotto dalla NATO. L'attuale mandato nazionale scade alla fine del 2023; si prevede che il Consiglio federale chieda una proroga per il periodo 2024–2026.

La capacità di cooperazione viene verificata in esercitazioni. Attualmente il nostro Paese partecipa ogni anno attivamente o in qualità di osservatore a circa sette esercitazioni della NATO nei settori Forze aeree, forze speciali, aiuto alla condotta e ciberdifesa.

Per rafforzare l'interoperabilità, dal 1998 la Svizzera partecipa al Processo di pianificazione e di revisione (*Planning and Review Process*, PARP). In questo contesto vengono concordati obiettivi di partenariato per la capacità di cooperazione. Finora il nostro Paese si è concentrato su preparazione e dottrina nonché su settori specialistici quali comunicazione, sminamento, esplorazione, sanità e ciberdifesa. Gli obiettivi riflettono in parte capacità che la Svizzera mette a disposizione per missioni di promovimento della pace condotte dalla NATO.

Dal 2015 il nostro Paese partecipa a un gruppo che rappresenta gli interessi di Australia, Austria, Finlandia, Irlanda, Nuova Zelanda, Svezia e Svizzera nei confronti della

16 La Svizzera è già partner contribuente presso il «Centro di eccellenza per la ciberdifesa cooperativa» (*Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, CCD COE*) con sede a Tallinn, accreditato dalla NATO quale centro di competenza internazionale.

17 Al fine di garantire che a livello multinazionale siano comunque disponibili tutte le capacità necessarie, la NATO e l'UE emanano direttive per lo sviluppo e il mantenimento delle relative capacità (*NATO Defence Planning Process, NDPP*; *Coordinated Annual Review of Defence, CARD*).

NATO ed elabora raccomandazioni alla sua attenzione su come migliorare l'interoperabilità tra la NATO e questi Stati partner. L'adesione della Finlandia e della Svezia alla NATO muterà tuttavia l'importanza di questo gruppo. Dal 2023, con il nuovo «Programma di partenariato individuale e di cooperazione per la pace» (IPCP), sarà disponibile a livello politico uno strumento per rendere la cooperazione ancora più flessibile.

Nello sviluppo delle forze armate la Svizzera partecipa a numerosi gruppi di lavoro tematici che coprono già ampiamente la gamma delle capacità dell'Esercito svizzero. In quanto presupposto fondamentale per la cooperazione, l'interoperabilità svolge un ruolo importante anche al di là del promovimento della pace. È la base per sfruttare efficacemente le possibilità di cooperazione nella dottrina, nella condotta, nell'impiego e nell'acquisto di armamenti.

L'esercito utilizza l'offerta di corsi delle varie scuole della NATO per la formazione e il perfezionamento di impiegati civili, militari di professione e militari di milizia. Negli scorsi anni circa 500 persone l'anno provenienti dal nostro Paese hanno partecipato a corsi, esercitazioni, gruppi di lavoro e conferenze. La Svizzera organizza ogni anno ben 30 corsi di formazione nell'ambito del partenariato per la pace, aperti a partecipanti internazionali. Ogni volta oltre 400 partecipanti provenienti da più di 90 Stati colgono tale offerta. Il nostro Paese ospita ogni anno diversi eventi della NATO. Un esempio è il Simposio della NATO sui partenariati, tenutosi a Ginevra nel luglio del 2022.

La NATO collabora con 28 cosiddetti centri di eccellenza (*Centres of Excellence*, COEs), i quali non fanno parte della struttura di comando NATO, ma mettono le loro competenze a disposizione dell'Alleanza. La Svizzera sostiene con due persone il Centro di eccellenza NATO per la ciberdifesa cooperativa ([NATO] *Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*, [NATO] CCDCOE) a Tallinn. È attualmente all'esame una cooperazione rafforzata con altri centri, ad esempio il Centro di eccellenza NATO per la medicina militare (*Nato Centre of Excellence for Military Medicine*, NATO MILMED COE) o il Centro di eccellenza per l'ingegneria militare (*Military Engineering Centre of Excellence*, NATO MILENG COE).

La cooperazione con la NATO comprende anche i livelli della politica di sicurezza, della politica estera e della politica militare, in particolare consultazioni a intervalli regolari e la partecipazione a riunioni di organismi politici e militari.

Anche armasuisse e l'UFPP collaborano con la NATO nei propri settori d'attività. Da vari anni, assieme al Centro ginevrino per la politica di sicurezza (GCSP), l'UFPP offre corsi nel settore della gestione delle crisi e partecipa ai gruppi di lavoro della NATO sulla pianificazione d'emergenza in ambito civile e su questioni di resilienza. Gli interessi di armasuisse nel settore degli armamenti sono soddisfatti dalla partecipazione a gruppi di lavoro e progetti concernenti, ad esempio, le prove comuni o l'elaborazione di norme in ambito militare. Questi ultimi sono determinanti per garantire la capacità di cooperazione militare con le forze armate dei Paesi della NATO. Armasuisse cura anche rapporti con la *NATO Supply and Procurement Agency* (NSPA) e la *NATO Communication and Information Agency* (NCIA). La Svizzera continua a partecipare a progetti e forum di ricerca nell'ambito della *Science and Technology Organisation* (STO) della NATO.

Il nostro Paese, infine, mette a disposizione di vari servizi della NATO personale per funzioni di stato maggiore e di collegamento[18].

Possibilità di sviluppo

La cooperazione può essere intensificata in seno al partenariato esistente con la NATO al fine di migliorare ulteriormente l'interoperabilità. La Svizzera può, ad esempio, ampliare la propria partecipazione agli impieghi di promovimento militare e alle relative esercitazioni. Si potrebbe inoltre mettere a disposizione personale supplementare e occupare un numero maggiore di funzioni di stato maggiore importanti per il nostro Paese nella struttura di comando della NATO[19]. È anche possibile aumentare la partecipazione a centri di eccellenza certificati dalla NATO. L'intensificazione della cooperazione esistente va di pari passo con un rafforzamento del dialogo politico sia a livello ministeriale sia a livello specialistico.

Se la Svizzera aspira a un nuovo livello di cooperazione con la NATO, il livello di ambizione potrebbe essere aumentato con un'eventuale partecipazione dell'Esercito svizzero a tutta la gamma di esercitazioni della NATO, in un primo momento con più formazioni di professionisti. La partecipazione a esercitazioni per la difesa comune potrebbe essere esaminata nel singolo caso con la NATO. Il presupposto sarebbe un suo invito, il che non può essere considerato garantito: le esercitazioni per la difesa comune anche con gli Stati partner si basano generalmente sull'ipotesi che nel caso reale si combatterebbe insieme, e ciò anche se il nostro Paese non fosse direttamente attaccato militarmente. Qualora truppe della NATO fossero invitate in Svizzera per esercitazioni, anche truppe di milizia potrebbero esercitarsi con loro. Il vantaggio principale consisterebbe nel creare, nel rispetto della neutralità, condizioni ottimali per poter cooperare nella difesa con l'Alleanza e i suoi Stati membri in caso di attacco contro il nostro Paese. Inoltre, ne risulterebbe notevolmente migliorato l'accesso ai processi di monitoraggio della situazione, di condotta e di pianificazione della NATO. Se l'Esercito svizzero vuole partecipare a esercitazioni della NATO per la difesa comune anche con formazioni di milizia, ciò richiederebbe una revisione delle basi giuridiche per rendere obbligatorio il servizio d'istruzione all'estero. Si dovrebbero prevedere anche un'eventuale proroga di corsi di ripetizione e l'impiego di militari in ferma continuata.

Al fine di aumentare l'interoperabilità per la difesa si potrebbe perseguire la partecipazione all'*Operational Capabilities Concept Evaluation and Feedback Programme* (OCC E&F), un programma di valutazione e riscontro del concetto di capacità operativa. Esso serve alla NATO per verificare con un processo di certificazione l'interoperabilità e le capacità militari delle formazioni dei suoi Paesi partner. Affinché si possa cooperare a livello di tecnica di combattimento e di tattica, l'OCC dovrebbe

18 *Allied Command Operations, Comprehensive Crisis and Operations Management Centre* e *Federated Mission Networking Secretariat* a Mons (Belgio); *Allied Command Transformation* a Norfolk, Stati Uniti; Stato maggiore internazionale della NATO a Bruxelles; *NATO Defense College*, a Roma; *NATO School* a Oberammergau, Germania.

19 *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) e *Allied Joint Force Command* (JFC) a Napoli, Italia; JFC a Brunssum, Paesi Bassi, *Allied Air Command* a Ramstein, Germania, *Allied Land Command* a Izmir, Turchia.

essere implementato almeno per le formazioni dell'esercito che partecipano alle esercitazioni. La NATO potrebbe eventualmente verificare anche in Svizzera l'interoperabilità e le capacità militari di formazioni dell'esercito.

Nella cooperazione a livello di servizio sanitario si potrebbe considerare una partecipazione al *NATO Multinational Medical Coordination Centre*. Il focus della cooperazione nella pianificazione delle forze armate verrebbe esteso a tutti i temi rilevanti per la difesa. Si potrebbe anche cercare di approfondire il partenariato, ad esempio in qualità di *Enhanced Opportunities Partner* (EOP) o sotto altra forma. La NATO, ad esempio, si aspetta che, tra l'altro, i partner EOP mettano a disposizione truppe per almeno una sua operazione e partecipino a esercitazioni con essa, comprese quelle per la difesa collettiva. È inoltre necessaria una convenzione per definire le prestazioni di sostegno del partner alle forze armate della NATO (ad. es. per il transito di materiale e personale o per esercitazioni congiunte sul territorio del Paese partner). Un partenariato approfondito faciliterebbe l'accesso della Svizzera a esercitazioni e programmi volti a rafforzare l'interoperabilità, nonché a informazioni e a riscontri acquisiti. Inoltre, siffatti Stati partner sono in genere invitati a consultazioni inerenti alla politica di sicurezza e militare con gli Alleati. In tempi di crisi la NATO li coinvolge più da vicino e li consulta nel preparare gli impieghi. Gli scambi a livello di politica e di politica militare acquisirebbero così maggiore importanza.

Potrebbe entrare in linea di conto una partecipazione parziale dell'Esercito svizzero a formazioni d'impiego in prontezza elevata[20] della NATO. La partecipazione dovrebbe però essere strutturata in modo tale da essere compatibile con la neutralità, tanto più che queste formazioni in prontezza elevata sono pensate per l'intera gamma di impieghi.

Il nuovo piano strategico della NATO adottato di recente offre ulteriori possibilità di cooperazione, ad esempio nei settori ciber, nuove tecnologie, innovazione, clima e ambiente, protezione della popolazione e resilienza. Su questi nuovi temi esiste un interesse di cooperazione della NATO. La Svizzera potrebbe ad esempio contribuire allo sviluppo di principi normativi in nuove tecnologie, integrando il potenziale dell'industria e della scienza. Per promuovere la cooperazione della NATO con la Ginevra internazionale, il nostro Paese potrebbe adoperarsi per l'apertura di un *Nato Liaison Office* in quella città.

Conclusione

La cooperazione con la NATO è già ben consolidata. Su questa base potrebbe essere ulteriormente sviluppata o innalzata a un nuovo livello qualitativo. La NATO ha sempre cercato nei suoi partenariati una collaborazione su misura con singoli Stati. Negli ultimi tempi è passata ancora di più a concordare programmi di cooperazione individuali, a seconda degli interessi e delle possibilità dello Stato partner, anche se vengono portati avanti formati di cooperazione precedenti, come il Partenariato per la pace. Ciò aumenta il margine di manovra progettuale e va incontro alle esigenze della Svizzera,

20 *Very High Readiness Joint Task Force*, *NATO Response Force* o formazioni affini quali parti del *New Force Model* stabilito al Vertice di Madrid di fine giugno. La *Nato Response Force* va sostituita dalla *Allied Reaction Force* e anche l'attenzione va estesa all'intero territorio dell'Alleanza.

che può rinunciare alle restrizioni precedenti, di sua scelta, senza violare la neutralità. Nell'estendere la cooperazione alla partecipazione a esercitazioni per la difesa collettiva, oltre alle limitazioni del sistema di milizia si devono, rispettivamente, sondare e considerare anche la situazione e gli interessi della NATO. Finora il partenariato era incentrato sulla sicurezza cooperativa, inclusa l'interoperabilità, e non sulla difesa.

Occorre inoltre esaminare come il nostro Paese può rafforzare la cooperazione nei settori ciber, protezione della popolazione e resilienza delle infrastrutture critiche e prestazioni di servizio, nei quali sussiste un interesse reciproco.

7.3 Cooperazione con l'UE

La cooperazione oggi

La Svizzera partecipa a impieghi di gestione delle crisi civili e militari dell'UE: dal 2004 con un contingente all'impiego militare di promovimento della pace EUFOR Althea in Bosnia ed Erzegovina e dal 2008 con esperti alla missione civile sullo «Stato di diritto» in Kosovo (EULEX).

La partecipazione a esercitazioni è attualmente limitata a singole esercitazioni ciber che si svolgono nell'ambito della cooperazione con l'Agenzia europea per la difesa (AED).

In via eccezionale e se apportano un notevole valore aggiunto, Stati terzi possono partecipare ai progetti della Cooperazione strutturata permanente (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO) per lo sviluppo delle capacità militari. Finora gli Stati terzi partecipano unicamente al progetto *Military Mobility*. Attualmente si prepara una partecipazione del nostro Paese al progetto PESCO *Cyber Ranges Federation*, che mira a migliorare le esercitazioni volte alla difesa da ciberattacchi. L'UE promuove i progetti PESCO anche attraverso il Fondo europeo per la difesa (EDF). Nell'attuale periodo finanziario 2021–2027, in questo fondo per la ricerca e la cooperazione industriale nel settore della sicurezza e della difesa sono disponibili otto miliardi di euro. A determinate condizioni le aziende svizzere possono partecipare a consorzi, senza però ricevere finanziamenti.

Dal 2012 esiste una cooperazione con l'AED basata su un relativo accordo (*Framework for Cooperation*). Nella ricerca e nello sviluppo la Svizzera partecipa a sette *Capability Technology Areas* nonché a ulteriori gruppi di lavoro e progetti. A ciò si aggiunge la partecipazione a tre programmi di istruzione dell'Agenzia (tra cui il programma di esercitazione per gli equipaggi di elicotteri). La Svizzera collabora anche al team di progetto *Cyber Defence* (ciberdifesa).

Dal 2017 esiste un accordo amministrativo tra il nostro Paese e l'UE nel settore dell'aiuto civile in caso di catastrofe. L'accordo semplifica lo scambio di informazioni tra le centrali d'intervento della Svizzera e dell'UE. Il Meccanismo di protezione civile dell'UE (*EU Civil Protection Mechanism*, EU CPM) migliora la prevenzione e la reazione rispetto alle catastrofi, alle situazioni d'emergenza e alle crisi (tra cui conflitti armati, pandemie, interruzioni di corrente/penurie di energia elettrica e incendi boschivi).

Sul piano amministrativo si svolge ogni anno uno scambio in materia di politica di sicurezza tra il DFAE e il DDPS, da un lato, e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), dall'altro. Non esiste però un dialogo periodico o istituzionalizzato sulle questioni di sicurezza e di difesa a livello politico o militare. L'*EU Security and Defence Partnership Forum*, al quale l'UE vuole invitare ogni due anni rappresentanti politici di alto livello dei suoi partner, dovrebbe offrire un'opportunità di scambio politico. Nel SEAE, di cui fa parte lo Stato maggiore militare dell'UE, lavora una persona di nazionalità svizzera nel settore della mediazione. Oltre alla Norvegia, la Svizzera partecipa al Programma di protezione delle infrastrutture critiche (PIC) dell'UE e può scambiare idee su questioni concettuali e metodologiche con la Commissione europea e gli Stati membri dell'UE.

Possibilità di sviluppo

In seno alla cooperazione esistente l'Esercito svizzero potrebbe rafforzare la cooperazione con l'AED nell'istruzione e nello sviluppo delle forze armate e sfruttare l'offerta di istruzione in modo più completo rispetto a oggi, nonché inviare un maggior numero di esperti a servizi dell'UE. Oltre che al progetto PESCO *Cyber Ranges Federation*, si potrebbe perseguire la partecipazione ad altri progetti. Se l'UE lo auspica, il nostro Paese potrebbe inoltre partecipare alle missioni d'istruzione dell'UE e inviare ufficiali di stato maggiore allo Stato maggiore dell'UE e più esperti civili a missioni UE o al SEAE. Inoltre la Svizzera potrebbe proporre di formalizzare e tenere più spesso le consultazioni in materia di politica di sicurezza con l'UE o di organizzare un simposio di partenariato dell'UE nel nostro Paese. Nel settore ciber la Svizzera potrebbe incoraggiare lo sviluppo di un ciberdialogo con l'UE e valutare l'invio di personale all'Agenzia dell'Unione europea per la cibersicurezza (ENISA). Sarebbe inoltre possibile fornire un contributo finanziario allo Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility*, EPF).

Se la Svizzera auspica una cooperazione più intensa con l'UE, si potrebbe inoltre puntare a una partecipazione all'*Hub for Defence Innovation* (HEDI), in fase di sviluppo. L'UE gestisce attualmente quattro missioni d'istruzione militare e ha più volte mostrato interesse per il personale d'istruzione militare proveniente dal nostro Paese. Una partecipazione svizzera alle missioni d'istruzione dell'UE sarebbe possibile, ai sensi dell'articolo 66 della legge militare del 3 febbraio 1995[21], previa valutazione caso per caso, se queste potessero derivare da un mandato dell'ONU. Si potrebbe inoltre esaminare la possibilità di coinvolgere l'esercito in formazioni dell'UE come l'*UE Rapid Deployment Capacity*. L'UE prevede di creare entro il 2025 forze d'intervento che comprenderanno fino a 5000 militari. Queste forze saranno impiegate per il momento nelle operazioni di salvataggio, evacuazione e stabilizzazione. Entro il 2023 l'UE vuole inoltre elaborare un piano per le operazioni aeree (tra cui supporto aereo, salvataggio ed evacuazione, sorveglianza e compiti inerenti all'aiuto in caso di catastrofe). La possibilità di una partecipazione della Svizzera a tali forze d'intervento multinazionali dipende dal tipo di impiego per le quali sono previste. La partecipazione a impieghi di gestione delle crisi o di evacuazione internazionali sarebbe compatibile con la neutralità. Sostanzialmente, però, entrerebbero in linea di conto soltanto le formazioni di professionisti dell'esercito.

21 RS **510.10**

Quanto alla protezione della popolazione, la Svizzera potrebbe intensificare la cooperazione nell'ambito del Meccanismo di protezione civile europeo per l'analisi dei pericoli e dei rischi, la ricerca e lo sviluppo, l'istruzione e le esercitazioni nonché per gli impieghi. A tal scopo, potrebbe prendere in considerazione l'adesione come Stato terzo a suddetto Meccanismo. Anche la cooperazione nel settore PIC potrebbe essere rafforzata a livello operativo.

Conclusione

Per potenziare la cooperazione attualmente mirata con l'UE sono disponibili meno strumenti che per quella con la NATO, poiché finora l'UE non dispone di partenariati e canali di cooperazione istituzionalizzati. Tuttavia, ne potrebbero risultare dall'attuazione della Bussola strategica per la sicurezza e la difesa del marzo 2022. Finora l'UE disciplina separatamente il coinvolgimento di Stati terzi per ogni attività (promovimento della pace, AED, PESCO). Diversamente che per la NATO, i partner sono presi in considerazione soltanto come secondi offerenti, il che rende più difficile una partecipazione come Stato terzo. Gli Stati terzi, ad esempio, possono partecipare a progetti PESCO soltanto se soddisfano presupposti particolari. Inoltre, finora l'esercito ha identificato una necessità di partecipare soltanto in pochi dei 60 progetti PESCO in corso, perché non è interessato dalla maggior parte dei progetti (ad es. capacità della marina). Piuttosto, si potrebbe inviare più personale ai servizi dell'UE e rafforzare la cooperazione con l'AED. La partecipazione alle missioni d'istruzione militare condotte dall'UE o all'*EU Rapid Deployment Capacity* presenta un potenziale particolare per lo sviluppo della cooperazione. Anche nel Meccanismo di protezione civile dell'UE si può potenziare la cooperazione.

8 Conseguenze per l'orientamento e le capacità dell'esercito

Orientamento dell'esercito negli scorsi anni

Negli ultimi 30 anni l'esercito è stato adeguato al contesto in materia di politica di sicurezza, in continuo mutamento. Sostanzialmente è stata aumentata la mobilità delle formazioni e sono stati ridotti gli effettivi. Il bilancio per l'esercito è stato continuamente diminuito. Solo negli ultimi anni è iniziata un'inversione di tendenza. Nel 2021 il bilancio ammontava a 4,9 miliardi di franchi. Nel 1990 la Svizzera destinava alla difesa circa l'1,4 per cento del PIL; oggi la percentuale è dello 0,7 per cento circa. Nella concezione di Esercito XXI nel 2004, visti gli sviluppi favorevoli della situazione, si calcolava un margine di preallarme di diversi anni per un impiego di difesa così da potere aumentare, in caso di necessità, la prontezza alla difesa dell'esercito. Dal 2016 viene attuato l'ulteriore sviluppo dell'esercito (USEs): l'effettivo regolamentare è stato ridotto e l'esercito è stato riorganizzato. Al centro dell'attenzione vi è l'appoggio alle autorità civili. Inoltre l'esercito è stato impostato in funzione degli impieghi probabili e molto meno della difesa da un attacco armato o della capacità di difesa. Nei prossimi anni diversi sistemi principali dell'esercito giungeranno al termine della loro durata di utilizzazione e già oggi non soddisfano più le esigenze di un conflitto armato moderno. L'ulteriore sviluppo delle capacità dell'esercito, che è già

stato inizializzato, rappresenta anche un'occasione per orientarlo alle condizioni e agli sviluppi sia militari e tecnici sia in materia di politica di sicurezza.

Pianificazione effettuata finora

Per l'orientamento a medio e lungo termine dell'esercito e delle sue capacità il DDPS ha elaborato negli ultimi anni tre rapporti di base: Difesa aerea del futuro (2017), Futuro delle truppe di terra (2019) e Concetto generale ciber (2022):

- per proteggere la Svizzera da *minacce aeree* e consentire l'impiego delle truppe di terra, anche in futuro l'esercito avrà bisogno di aerei da combattimento efficienti e di sistemi di difesa aerea terra-aria di diversa gittata. Gli acquisti già avviati e pianificati vanno in tale direzione (impianti radar e di condotta, aerei da combattimento F-35A, difesa aerea terra-aria a lunga gittata Patriot, successivamente anche difesa aerea terra-aria a media e corta gittata);
- nel 2019 il Consiglio federale ha deciso di indirizzare maggiormente lo sviluppo dell'esercito verso una forma di conflitto ibrida. Le truppe di terra devono essere in grado di aiutare, proteggere e combattere in un contesto confuso, con piccole formazioni impiegabili in modo quanto più possibile autonomo nel medesimo settore e simultaneamente. A tale scopo necessitano di efficienti sensori interconnessi nonché di sistemi più leggeri, più mobili, più precisi e impiegabili in modo versatile;
- nel Concetto generale ciber sono illustrate le capacità di cui l'esercito deve disporre nel ciberspazio e nello spazio elettromagnetico come pure a livello di tecnologia dell'informazione e della comunicazione. Inoltre viene creata la base per la digitalizzazione della truppa.

Le prime conoscenze acquisite con la guerra in Ucraina mostrano che questi piani e in particolare l'acquisto di un moderno aereo da combattimento nonché la ricostituzione della difesa aerea terra-aria a lunga gittata sono corretti. Sulla scorta di questi tre rapporti di base, l'esercito ha pianificato i suoi programmi d'armamento e affinato costantemente i relativi piani negli ultimi anni. Al centro della pianificazione dell'esercito non vi sono sistemi che devono essere sostituiti a un certo momento; si tratta piuttosto di sapere quali sono le capacità militari di cui l'esercito ha bisogno per adempiere i suoi compiti e in quale modo esse debbano essere approntate *ex novo* o sviluppate ulteriormente. Questo sviluppo ulteriore dell'esercito orientato alle capacità è un processo continuo che si basa su una valutazione permanente della situazione in materia di politica di sicurezza e degli sviluppi rilevanti dal profilo militare nel contesto strategico della Svizzera così come sui fatti relativi ai conflitti armati e su una valutazione costante del progresso tecnologico.

Con il messaggio sull'esercito 2022 il Consiglio federale ha chiesto l'acquisto degli aerei da combattimento F-35A e del sistema di difesa aerea terra-aria a lunga gittata Patriot. Questi grossi acquisti hanno come conseguenza che, a breve termine, saranno disponibili meno mezzi per altri settori. Tuttavia, a medio termine, occorre investire di nuovo maggiormente nelle capacità delle truppe di terra, in particolare in sistemi per l'appoggio di fuoco indiretto e per l'acquisizione di informazioni al suolo.

Verso la fine del presente decennio occorrerà ampliare ulteriormente le capacità per la difesa aerea terra-aria così da potere combattere efficacemente anche obiettivi nello

spazio aereo inferiore e medio. Bisognerà altresì valutare la possibilità di sostituire gli elicotteri da trasporto Super Puma e Cougar. Inoltre si tratterà di verificare in quale misura sia possibile completare le capacità dell'esercito con mezzi di nuova generazione. La costituzione di un *sistema di innovazione Difesa* consentirà di sviluppare e introdurre mezzi e metodi innovativi nel quadro del diritto internazionale umanitario (diritto internazionale bellico) direttamente con gli utenti nella truppa. In questo modo l'esercito potrà agire in determinati ambiti in maniera non convenzionale analogamente a quanto mostrato dall'Ucraina con l'impiego di droni normalmente reperibili in commercio.

Prime conoscenze acquisite con la guerra in Ucraina

L'esercito trae costantemente insegnamenti dalla guerra in Ucraina nella misura in cui possono essere trasposti anche alla Svizzera. Si osservano al contempo diverse forme d'impiego e vari mezzi. Da un lato, viene utilizzata una gran quantità di mezzi militari tradizionali in modo piuttosto convenzionale e, d'altro lato, soprattutto la parte ucraina usa anche mezzi di nuovo tipo in modo non convenzionale, come mini-droni e comunicazione satellitare in combinazione con l'artiglieria. I lavori d'attuazione in corso relativi ai rapporti di base sopracitati per le necessarie capacità dell'esercito sono stati sottoposti a verifica alla luce della guerra in Ucraina. In base alle conoscenze finora acquisite è lecito concludere che nel complesso la pianificazione delle capacità procede come previsto. Per la difesa ecco i risultati fondamentali:

– *condotta e logistica:* una condizione fondamentale per qualsiasi azione militare è che le formazioni possano scambiarsi informazioni in tempo reale in un sistema interconnesso e che possano resistere il più a lungo possibile dal profilo logistico. Mezzi di comunicazione robusti e protetti nonché una logistica ben funzionante rivestono un'importanza vitale;
– *difesa aerea:* la difesa deve essere capace di respingere o limitare eventuali attacchi aerei servendosi di aerei da combattimento e di una difesa aerea terra-aria. In tal modo vengono rese possibili azioni delle proprie truppe e protette le infrastrutture. La difesa aerea ucraina utilizza sistemi con una gittata da corta a lunga. Con il fuoco aria-terra si combattono obiettivi chiave, si neutralizzano sensori importanti e si blocca l'avanzata delle formazioni in avvicinamento. Mezzi aria-terra ad ampia gittata vengono impiegati a partire dal territorio della Russia e lanciati verso infrastrutture importanti e obiettivi chiave nell'entroterra dell'Ucraina;
– *difesa anticarro:* moderni missili anticarro figurano tra i mezzi più importanti del difensore. Si tratta di armi facili da utilizzare e molto efficaci contro le formazioni meccanizzate. Soprattutto nella fase iniziale della guerra, questi missili sono serviti a logorare le formazioni meccanizzate russe che avanzavano su terreno difficile e a limitare le forze armate russe nella loro libertà d'azione;
– *appoggio di fuoco indiretto:* artiglieria a tubo, artiglieria missilistica, mortai e droni armati rivestono grande importanza per entrambe le parti in conflitto. L'esercito russo prepara praticamente ogni avanzata con massicce salve di fuoco. Le forze armate ucraine impiegano la loro artiglieria per riguadagnare

terreno nonché contro obiettivi chiave nella profondità del settore. I droni armati e non armati svolgono un ruolo importante nell'impiego dell'artiglieria e nel combattimento contro obiettivi chiave;

– *mobilità:* è emerso che piccoli veicoli da combattimento fuoristrada su terreno edificato e boscoso vengono individuati e combattuti in modo meno efficace rispetto ai mezzi pesanti. Questi ultimi sono individuati rapidamente da entrambi i lati soprattutto tramite i droni e contrastati con successo. Per le azioni di attacco volte a riconquistare terreno sono però molto importanti il grado di protezione e la capacità di imporsi dei veicoli da combattimento;

– *capacità di resistenza:* la capacità di resistenza è determinata in maniera preponderante dalla costituzione di scorte di materiale e munizioni. A questo scopo è necessaria un'infrastruttura decentralizzata protetta. Nel migliore dei casi i beni di sostituzione e le ulteriori munizioni possono essere acquistati da Stati partner;

– *guerra in zone urbane:* visto che la guerra è condotta sempre più in zone urbane, la popolazione civile che vi vive e le sue basi esistenziali vengono compromesse gravemente per molti anni. I mezzi e i metodi bellici sopracitati (in particolare quelli relativi all'artiglieria e all'effetto del fuoco indiretto) devono quindi poter essere impiegati sempre in conformità con il diritto internazionale. Ciò presuppone una specifica istruzione dell'esercito a livello strategico, operativo e tattico;

– *ciber come mezzo di condotta della guerra:* i cibermezzi sono impiegati primariamente nella preparazione e nel sostegno di azioni militari, con un'efficacia limitata sia nel tempo sia a livello dei danni procurabili. Si tratta innanzitutto di limitare le capacità militari della controparte e di danneggiarne l'economia e la società così da indebolire la sua volontà di difesa. A questo proposito le aziende tecnologiche svolgono un ruolo vieppiù importante e collaborano direttamente con gli Stati.

Queste osservazioni confermano ampiamente la direzione di marcia per le capacità dell'esercito indicato nei rapporti di base. La *capacità di condotta* viene aumentata non soltanto tramite una rete di condotta in grado di incrementare la telecomunicazione e i centri di calcolo, bensì anche per mezzo di un comando ciber. Con un nuovo sistema d'informazione per la pianificazione e il monitoraggio della situazione verranno migliorati la pianificazione delle azioni e il monitoraggio della situazione. Per proteggere la popolazione e l'esercito da *attacchi aerei*, sono necessari sia aerei da combattimento sia mezzi per la difesa aerea terra-aria. Occorre acquistare sistemi per la difesa aerea terra-aria a media e corta gittata così da potere combattere aerei ed elicotteri da combattimento che volano a bassa quota nonché missili da crociera in avvicinamento e droni. La capacità di *appoggio di fuoco indiretto* su distanze fino ad alcuni chilometri può essere mantenuta grazie ai mortai 19 e ai mortai 16. Per l'artiglieria è previsto un nuovo sistema che consente di fornire appoggio alle formazioni di combattimento con un fuoco indiretto preciso, nella fattispecie su distanze notevolmente più lunghe rispetto quelle raggiungibili con gli attuali obici blindati M-109. La *mobilità* sarà incrementata nei prossimi anni grazie a nuovi veicoli ruotati protetti che sono più adatti dei veicoli cingolati per l'impiego zone edificate.

Lacune di capacità e misure immediate

Le conoscenze acquisite finora dall'andamento della guerra mettono però in luce anche alcune lacune critiche di capacità dell'Esercito svizzero. Tra di esse figura la difesa anticarro ad ampia gittata. Da quando il cacciacarri 90 è stato messo fuori servizio, le truppe di terra non hanno più alcun mezzo a disposizione per combattere obiettivi mobili blindati a una distanza di diversi chilometri. Con l'acquisto di un missile terra-terra ad ampia gittata questa capacità potrà essere ripristinata.

Anche la capacità di resistenza è critica, in particolare per quanto riguarda la costituzione di scorte di munizioni. Finora le quantità di scorte dipendevano primariamente dalle esigenze a livello d'istruzione. Costose munizioni o missili per l'impiego venivano acquistati soltanto in piccole quantità. Nel caso di un aumento del bilancio destinato all'esercito, alla luce delle conoscenze acquisite con la guerra in Ucraina sarà opportuno incrementare le scorte di munizioni e di missili per l'impiego. Già con il Programma d'armamento 2023 bisognerà richiedere diverse centinaia di milioni di franchi per tali acquisti.

A partire dal 2024 i progetti concreti d'investimento e l'orientamento a lungo termine dell'esercito saranno presentati al Parlamento sotto forma di un messaggio sull'esercito orientato alle capacità. Tale messaggio indicherà le pietre miliari dell'orientamento dell'esercito e delle sue capacità con un orizzonte temporale di 12 anni per applicare le conoscenze acquisite e colmare le lacune di capacità.

9 Conoscenze acquisite valide per altri ambiti interessati

9.1 Individuazione tempestiva

La guerra ha ripercussioni non solo sull'orientamento, sulla cooperazione e sui mezzi dell'esercito, ma anche su diversi strumenti di politica di sicurezza e su svariati ambiti politici. Infatti la guerra sottolinea la necessità di sviluppare ulteriormente le competenze di *individuazione tempestiva* e *anticipazione* in materia di politica di sicurezza e di svolgere questo compito in maniera ancora più completa e sistematica in collaborazione con diversi organi federali. Ciò conferma altresì l'importanza di una rappresentazione integrale della situazione. Vanno presi in considerazione e integrati anche gli interessi e i contributi dei diversi organi statali e non statali in Svizzera. In tal modo sarà possibile tenere meglio conto delle ripercussioni dei conflitti su tutti gli ambiti rilevanti della politica di sicurezza, come ad esempio nel settore energetico, rafforzando parimenti la resilienza e la sicurezza in materia di approvvigionamento.

9.2 Protezione della popolazione

La guerra mostra impietosamente fino a che punto la popolazione civile viene colpita e, di riflesso quindi, ribadisce l'importanza della *protezione della popolazione*, compresa la *protezione civile*. Negli ultimi anni sono stati avviati diversi progetti la cui importanza appare ora ancora più evidente. Il fatto che andassero concretizzati al più

presto era già chiaro anche prima della guerra in Ucraina, ma adesso l'urgenza è ulteriormente confermata.

Dall'analisi nazionale dei rischi «Catastrofi e situazioni d'emergenza in Svizzera» (CES) è emerso che i rischi più probabili sono le difficoltà d'approvvigionamento soprattutto nel settore energetico, i pericoli naturali quali il maltempo, le inondazioni e le ondate di caldo nonché le interruzioni della rete di telefonia mobile e le pandemie. Di conseguenza negli ultimi decenni la protezione della popolazione è stata improntata meno agli scenari di guerra e maggiormente alle catastrofi e alle situazioni d'emergenza con cause di altra natura.

In alcuni ambiti a cui negli ultimi anni è stata data meno priorità, alla luce degli insegnamenti tratti dalla guerra in Ucraina è ora necessario adottare alcuni adeguamenti:

– *sistema integrato di protezione della popolazione:* il sistema integrato di protezione della popolazione oggi è orientato primariamente alle catastrofi e alle situazioni d'emergenza. I suoi compiti, la sua organizzazione e le sue competenze devono essere adeguati nell'ottica di un conflitto armato;
– *profilo delle prestazioni della protezione civile:* il profilo delle prestazioni della protezione civile oggi è orientato soprattutto agli ambiti gestione dei danni, sgombero e ripristino, messa in sicurezza, logistica e aiuto alla condotta. Già durante la pandemia, ma anche con l'arrivo dei profughi dall'Ucraina, si è visto che il settore dell'assistenza deve essere di nuovo rafforzato. Esso comprende anche l'assistenza alla popolazione qualora dovesse venire ordinata l'occupazione dei rifugi. Il profilo delle prestazioni della protezione civile va verificato nell'ottica di un conflitto armato, una verifica a cui va sottoposta anche l'istruzione nell'ambito della protezione della popolazione e della protezione civile;
– *approntamento delle costruzioni di protezione:* negli ultimi anni si è discusso molto di quanto occorra ancora investire nelle costruzioni di protezione, la cui manutenzione è stata in parte trascurata. La guerra in Ucraina ha confermato la necessità di disporre di costruzioni di protezione, e questo per quanto riguarda sia i rifugi per la popolazione sia i posti di comando e gli impianti di apprestamento. Il piano relativo alle costruzioni di protezione, in corso di allestimento, è stato rielaborato ancora una volta nell'ottica di un conflitto armato e illustra il fabbisogno futuro di costruzioni di protezione;
– *approntamento degli impianti di protezione del servizio sanitario:* la maggior parte degli impianti di protezione del servizio sanitario è obsoleta e oggi non può più essere utilizzata. Nell'ottica di un conflitto armato simili impianti rivestono di nuovo grande importanza. In collaborazione con i Cantoni, in particolare con i loro organi responsabili della sanità, è necessario appurare al più presto il fabbisogno futuro di tali impianti;
– *informazione della popolazione sui rifugi e sulla loro occupazione:* visto che fino all'inizio di quest'anno l'occupazione dei rifugi sembrava altamente improbabile, negli ultimi anni l'informazione della popolazione sui rifugi non è stata prioritaria. La guerra in Ucraina ha suscitato un grande bisogno d'informazione pubblica. È in corso di elaborazione e distribuzione materiale informativo sui rifugi e sulla loro occupazione. Inoltre, insieme ai Cantoni e ai

Comuni si provvede a comunicare meglio e in modo più trasparente l'attribuzione alla popolazione dei singoli rifugi (piano d'attribuzione);

– *ulteriore sviluppo dei sistemi di allarme e di informazione della popolazione:* la Svizzera dispone oggi di un sistema multicanale ben funzionante per l'allarme e l'informazione della popolazione, che comprende le sirene, la radio e i canali Alertswiss. Oltre a preservare il valore di questi canali, in base al progresso tecnologico, è necessario garantire anche uno sviluppo ulteriore del sistema complessivo, non da ultimo tenendo presente lo scenario di un conflitto armato;
– *rafforzamento della protezione NBC:* con il Laboratorio Spiez e la Centrale nazionale d'allarme, l'UFPP dispone di due elementi cruciali per la protezione NBC. Dal progetto Analisi della protezione NBC in Svizzera è emerso che occorre migliorare la collaborazione tra i diversi attori e mezzi. I risultati dell'analisi ora vanno attuati al più presto;
– *resilienza:* la capacità di resistenza, di adeguamento e di rigenerazione oppure la capacità di superare situazioni di crisi è strettamente correlata tra l'altro alla protezione delle infrastrutture critiche, alla sicurezza interna, alla cibersicurezza, alla protezione da catastrofi, all'aiuto umanitario e alla sostenibilità. Dallo scoppio della guerra in Ucraina la NATO e l'UE adeguano le proprie strategie di resilienza, compresa la collaborazione con i partner: questo offre nuove opportunità alla Svizzera.

9.3 Gestione delle crisi

La guerra in Ucraina e le sue ampie ripercussioni, verificatesi subito dopo la pandemia, hanno mostrato una volta ancora l'importanza e l'urgenza di disporre di un'*organizzazione e preparazione per i casi di crisi* che siano ben rodate, ampiamente sostenute ed efficienti. Con le sue decisioni del 22 giugno 2022 sulla valutazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante la seconda fase della pandemia di COVID-19, il Consiglio federale ha impartito importanti incarichi in merito: entro fine marzo 2023 la CaF e il DDPS elaboreranno, insieme agli altri Dipartimenti, alcune varianti per l'organizzazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale a livello strategico e operativo. A livello strategico occorre tra l'altro indicare come garantire una gestione di crisi lungimirante e onnicomprensiva, mentre a livello operativo bisogna illustrare ad esempio come può essere migliorato il sostegno alla gestione di crisi in favore delle unità amministrative responsabili. Contribuisce a questo obiettivo anche la verifica, già avviata, dei compiti, delle competenze e delle responsabilità dello Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP). Inoltre nelle riflessioni sulla gestione di crisi della Confederazione sarà necessario tenere in debito conto anche la necessità della collaborazione internazionale.

9.4 Criminalità, approvvigionamento energetico, sistema in materia d'asilo

Per lottare contro le ripercussioni negative della guerra in Ucraina sulla *criminalità* in Svizzera, è assolutamente necessario curare uno scambio di informazioni di polizia e garantire, di concerto con le autorità partner nazionali e internazionali, un quadro globale della situazione basato su tali informazioni. Al riguardo, sono essenziali la collaborazione nello spazio Schengen nonché lo scambio di informazioni con Europol e Interpol. In questo contesto riveste un ruolo importante la partecipazione della Svizzera all'EMPACT (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*).

Le sfide a livello di *approvvigionamento energetico* mettono in luce la vulnerabilità del sistema d'approvvigionamento, fortemente dipendente dalle importazioni. Per le energie fossili la Svizzera dipende completamente dalle importazioni. La trasformazione dell'approvvigionamento energetico già in atto, con l'aumento dell'efficienza energetica e l'ampliamento delle energie rinnovabili in Svizzera, incrementa la sicurezza in materia di approvvigionamento e va accelerata. A breve termine sono opportuni la creazione di una riserva invernale di gas come pure di una riserva di energia idroelettrica e lo stanziamento di aiuti finanziari sussidiari per il mantenimento della capacità di funzionamento delle aziende elettriche critiche per il sistema. Il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento i necessari disegni di legge. Le disposizioni d'ordinanza necessarie sono in parte già decise e in parte in corso di preparazione.

Il *sistema* svizzero *in materia d'asilo* è risultato valido anche con i flussi di profughi dall'Ucraina e ha dato prova di flessibilità. Non è urgente apportarvi adeguamenti importanti. Un buon coordinamento e accordo a livello europeo sarà determinante anche in futuro. A questo proposito è necessario compiere progressi nella riforma del sistema europeo in materia di asilo, obiettivo per il quale si impegna anche il Consiglio federale.

10 Conclusione

I principi, gli obiettivi e le priorità della politica di sicurezza della Svizzera sono disponibili e sono stati orientati a un contesto in materia di sicurezza fortemente deteriorato. Occorre ora attuare gli obiettivi fissati nel rapporto sulla politica di sicurezza 2021, in particolare laddove la guerra in Ucraina ha reso ancora più urgente la necessità di agire. Si tratta del rafforzamento dell'individuazione tempestiva, di un maggiore orientamento all'intera gamma di conflitti ibridi, inclusi i conflitti armati, la disinformazione e le ciberminacce, così come del rafforzamento della resilienza e della sicurezza dell'approvvigionamento, della protezione da catastrofi e situazioni d'emergenza nonché della gestione delle crisi.

A livello strategico la guerra incide principalmente sull'ambito centrale della politica di sicurezza, ovvero la politica di difesa. Per poter respingere un attacco armato, l'esercito deve essere in grado di proteggere e difendere la Svizzera contro l'intera gamma di minacce ibride. L'ulteriore sviluppo e la modernizzazione dell'esercito

poggiano su solide basi che tengono in considerazione i conflitti armati. L'aumento delle risorse finanziarie destinate all'esercito consente concretamente di

- colmare le lacune di capacità in tempi più brevi rispetto alla pianificazione precedente;
- mantenere le capacità nell'intera gamma di capacità dell'esercito e svilupparle per la difesa da un attacco armato, integrando costantemente le conoscenze militari acquisite con la guerra in Ucraina;
- aumentare la prontezza alla difesa da un attacco armato, compresa una migliore capacità di resistenza mediante l'incremento delle scorte di munizioni e di missili per l'impiego.

La guerra ha generato una nuova dinamica nella cooperazione in materia di politica di sicurezza e di difesa in Europa. A causa della minaccia rappresentata dalla Russia, tale cooperazione sarà intensificata, sia nel quadro della NATO che dell'UE, benché la NATO rimanga essenziale per la sicurezza e la difesa dell'Europa. Per rafforzare la propria sicurezza nel cuore dell'Europa, la Svizzera deve essere parte di questa cooperazione.

In quanto Stato neutrale, la Svizzera deve essere in grado di garantire, entro i limiti del ragionevole, l'inviolabilità del suo territorio. Il nostro Paese ha il diritto di potersi difendere autonomamente, ma questo non è possibile in maniera illimitata. A seconda della potenza di un aggressore e dei mezzi a sua disposizione, la Svizzera dipenderebbe per la sua difesa dalla cooperazione con altri Stati. Per questo motivo, il nostro Paese mira già da lungo tempo ad avere due opzioni, in caso di attacco armato, ossia di difendersi autonomamente o di organizzare la propria difesa unitamente ad altri Stati. Per migliorare le capacità di cooperazione militare e quindi aumentare la libertà d'azione della Svizzera, l'esercito deve preparare per tempo la cooperazione internazionale. A tal fine, le possibilità di cooperazione devono essere sfruttate per incrementare la capacità di difesa, nel rispetto della neutralità.

Per rafforzare la cooperazione, vi sono le seguenti possibilità:

- intensificare la cooperazione con la NATO, in particolare
  - aumentando i contributi nel quadro di impieghi di promovimento della pace;
  - estendendo l'interoperabilità a settori importanti per la difesa;
  - assumendo funzioni di collegamento e di stato maggiore nella struttura di comando della NATO;
  - e ampliando la partecipazione svizzera ai *Centres of Excellence* certificati dalla NATO;
- ampliare la cooperazione in materia di sicurezza con la NATO, in particolare
  - partecipando a esercitazioni nell'intera gamma (compresa la verifica delle condizioni e dei mezzi con cui è possibile partecipare a esercitazioni per la difesa comune);
  - utilizzando l'OCC (*Operational Capabilities Concept Evaluation and Feedback Programme*) per garantire l'interoperabilità nell'ambito di un'ampia gamma di capacità;

  - e sondando presso la NATO ai fini di un'intensificazione dello statuto di partenariato, ad esempio quale EOP;
- intensificare la cooperazione con l'UE, in particolare
  - formalizzando e intensificando le consultazioni in materia di politica di sicurezza;
  - cooperando con l'Agenzia europea per la difesa per quanto riguarda l'istruzione e lo sviluppo delle forze armate;
  - collaborando al progetto PESCO *Cyber Ranges Federation* e partecipando ad altri progetti;
  - e partecipando a missioni di formazione dell'UE e valutando l'invio di ufficiali di stato maggiore presso lo Stato maggiore militare dell'UE;
- ampliare la cooperazione in materia di sicurezza con l'UE, in particolare
  - valutando la partecipazione all'*Hub for EU Defence Innovation;*
  - e inviando l'esercito a formazioni dell'UE quali la *EU Rapid Deployment Capacity* (per operazioni di salvataggio, evacuazione e stabilizzazione).

Le conoscenze finora acquisite con la guerra in Ucraina indicano anche la necessità di agire nell'ambito della *protezione della popolazione*, affinché sia in grado di adempiere il suo compito di protezione della popolazione e delle basi esistenziali in caso di conflitto armato. Sia la cooperazione internazionale sia le misure proprie possono contribuire a rafforzare la protezione della popolazione. Vi sono le seguenti possibilità:

- intensificare la cooperazione con la NATO, in particolare valutando come e dove la cooperazione in materia di protezione della popolazione, di protezione NBC nonché di resilienza delle infrastrutture e dei servizi critici potrebbe essere rafforzata;
- intensificare la cooperazione con l'UE, in particolare valutando l'adesione quale Stato terzo al Meccanismo europeo di protezione civile dell'UE;
- esaminare in che misura la protezione civile dovrebbe essere maggiormente orientata ai conflitti armati, in particolare sviluppando ulteriormente la presentazione integrale della situazione;
- verificare il sistema di protezione della popolazione e del profilo prestazionale della protezione civile, nonché della relativa istruzione;
- allestire un piano sul fabbisogno di strutture di protezione (rifugi, posti di comando, impianti d'apprestamento e impianti di protezione del servizio sanitario), incluso il materiale informativo per la popolazione;
- sviluppare ulteriormente i sistemi di allarme e di informazione della popolazione;
- rafforzare la protezione NBC al fine di proteggere la popolazione, le forze d'intervento civili e l'esercito.

Allegato

Sintesi dell'analisi del CSS

Nella sua analisi del 24 agosto 2022[22] il CSS raccomanda che la Svizzera iscriva i suoi obiettivi in materia di politica di sicurezza e di difesa all'interno di linee direttive politiche affinché possano essere comunicati verso l'esterno e difesi in maniera chiara e a livello di Governo. Il CSS auspica che dal rapporto complementare emerga con chiarezza quali motivi depongono a favore di una cooperazione ancora più stretta e indica tra l'altro la stretta interconnessione a livello tecnologico ed economico di società altamente integrate, l'accentuazione di minacce transfrontaliere in vaste aree geografiche (comprese ciberminacce, armi standoff) e la complessità tecnica di capacità militari future e i costi che ne conseguono. Raccomanda di sfruttare i margini di manovra offerti dalla politica di neutralità per ampliare e approfondire la cooperazione in materia di politica di sicurezza e di difesa e di non mettere in competizione tra loro i diversi ambiti di collaborazione internazionale (NATO, UE, a livello bilaterale), bensì di sfruttarli in maniera complementare. Inoltre il CSS richiama l'attenzione sul fatto che la cooperazione internazionale deve sempre generare un'utilità reciproca e non può mai essere utilizzata per sostituire lo sviluppo di capacità proprie a livello nazionale.

Per quanto riguarda le possibilità di rafforzare la cooperazione con la NATO, il CSS auspica che vengano intensificati i contatti ad alto livello e che venga creato un quadro politico per una collaborazione più stretta. Il CSS raccomanda di esaminare se lo statuto di EOP (*Enhanced Opportunity Partner*) sia interessante per la Svizzera. Inoltre il CSS auspica che la capacità di cooperazione militare venga garantita per l'intera gamma delle capacità dell'esercito allo scopo di rafforzare la propria capacità di difesa. A causa dello sviluppo tecnologico sempre più dinamico, della digitalizzazione e della spirale dei costi, il CSS ritiene che sia prioritario rafforzare la cooperazione in particolare negli ambiti degli armamenti e dello sviluppo delle capacità. A tale proposito il nuovo Comando Ciber e il programma Air2030 vengono considerati elementi di collegamento promettenti per favorire una cooperazione più stretta. Inoltre il CSS raccomanda di ampliare la partecipazione della Svizzera a esercitazioni e soprattutto di prendere in esame le partecipazioni a esercitazioni per la difesa comune. Inoltre, tutto il settore della tecnologia, in particolare ambiti quali l'intelligenza artificiale, la robotica, l'ambito ciber e i droni, è considerato dal CSS un settore con grandi potenzialità future per la cooperazione.

Per quanto riguarda la cooperazione con l'UE, il CSS raccomanda di instaurare un dialogo stabile in materia di politica di sicurezza nonché di prendere in esame la partecipazione a progetti nel quadro della PESCO e dell'*European Defence Fund* (EDF) considerando gli aspetti legati alla politica industriale. Inoltre è auspicabile che la Svizzera approfondisca la cooperazione nei settori della scienza, della tecnologia e dell'innovazione e che in tale contesto prenda in esame un'eventuale partecipazione all'HEDI.

22 «Sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation der Schweiz in Europa: Politische Leitlinien, Optionen der Weiterentwicklung, inhaltliche Schwerpunkte, Koordination und Steuerung», agosto 2022.

Complessivamente il CSS si esprime a favore di una cooperazione ampliata e approfondita in materia di politica di sicurezza e di difesa della Svizzera incentrata sui seguenti tre punti chiave: collaborazione per rafforzare la capacità di difesa; digitalizzazione, scienza, tecnologia e innovazione; promovimento della pace, resilienza, sicurezza cooperativa. Gli spunti e le conclusioni contenute nell'analisi del CSS sono confluiti nel rapporto complementare.

Sintesi dell'analisi di Jean-Jacques de Dardel

Nella sua analisi del 20 agosto 2022[23] l'esperto osserva che la guerra in Ucraina comporterà cambiamenti duraturi per la situazione e l'ordinamento in materia di sicurezza in Europa e oltre. La politica di sicurezza svizzera deve adeguarsi a questa circostanza, il che richiede investimenti supplementari e un cambiamento di paradigma nella collaborazione internazionale. La Svizzera da sola non è in grado di gestire in maniera efficace le sfide legate a un attacco armato, a conflitti ibridi, a ciberattacchi, a carenze energetiche e a minacce nucleari.

Per rafforzare la sicurezza della Svizzera, è necessaria anche una preparazione accurata e una stretta collaborazione tra attori pubblici e privati. A livello militare occorre ammodernare in tempi rapidi i mezzi dell'esercito e aumentare l'interoperabilità con la NATO e l'UE senza rinunciare allo statuto di Paese neutrale. La Svizzera deve dimostrare di essere un partner prezioso e impegnato, ad esempio fornendo contributi in settori strategici come ricerca, sviluppo e innovazione.

In analogia a quanto fatto finora dalla Finlandia e dalla Svezia, la Svizzera deve aspirare a partecipare a esercitazioni per la difesa collettiva, più precisamente con formazioni militari. Inoltre è auspicabile che venga inviato un maggior numero di ufficiali di stato maggiore e di esperti in seno a stati maggiori internazionali della NATO e dell'UE, fatto che deve essere tenuto in maggiore considerazione nella pianificazione delle carriere. È auspicabile che vengano sviluppati partenariati in vista di impieghi e di capacità industriali. Devono essere promossi le cooperazioni negli ambiti «ciber», «servizi informazioni», «approvvigionamento», «acquisto di armamenti» e «minacce nucleari», così come un dialogo politico con la NATO e l'UE al livello più elevato possibile. Infine occorre rafforzare la partecipazione della Svizzera al promovimento militare della pace portato avanti da queste organizzazioni.

Le raccomandazioni concrete corrispondono in ampia misura alle riflessioni e alle proposte formulate nel rapporto complementare per l'approfondimento della collaborazione. Questo è il caso ad esempio per le riflessioni relative alla partecipazione a esercitazioni per la difesa comune, l'esame dello statuto di EOP, il rafforzamento dell'interoperabilità e delle capacità dell'esercito nell'ambito della difesa anticarro e antiaerea nonché lo sviluppo della robotica e di droni. Vengono proposti un maggior numero di invii di personale in organi della NATO e dell'UE, un potenziamento della cooperazione con l'Agenzia europea per la difesa, la partecipazione a progetti PESCO nonché la promozione della cooperazione dell'industria con l'EDF. Vengono proposte anche verifiche relative a tematiche già affrontate in seno al DDPS, come ad esempio il fatto di tenere conto di impieghi all'estero nella pianificazione delle carriere

23 «Rapport sur la politique de sécurité de la Suisse dans un environnement sécuritaire altéré», 18 luglio 2022.

nell'esercito, oppure un'intensificazione delle attività d'informazione rivolte al pubblico per quanto riguarda il rafforzamento della collaborazione internazionale nel rispetto della neutralità. L'esperto sottolinea in particolare il ruolo dei tre Centri ginevrini, le iniziative quali *Geneva Science and Diplomacy Anticipator*, il rafforzamento delle capacità della Svizzera e la sua collaborazione con la NATO e l'UE nell'ambito ciber nonché l'ammodernamento dei rifugi in vista di eventi nucleari. Infine propone di facilitare i sorvoli della Svizzera per truppe NATO e l'acquisto di aerei da trasporto militari. Vi sono valutazioni divergenti solo in riferimento a questo ultimo punto.

L'analisi indipendente giunge sostanzialmente agli stessi risultati del rapporto complementare. Questo è il caso per l'analisi della situazione di minaccia per quanto riguarda la guerra, le ripercussioni sull'Europa come pure le conseguenze e le misure per la politica di sicurezza svizzera, in particolare per quanto riguarda la cooperazione internazionale.