



Valutazione annuale dello stato della minaccia

Rapporto del Consiglio federale alle Camere federali e al pubblico

del 1° maggio 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 70 capoverso 1 lettera d della legge federale del 25 settembre 2015 sulle attività informative, vi informiamo in merito alla nostra valutazione dello stato della minaccia.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

1° maggio 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Valutazione dello stato della minaccia

1 Situazione iniziale

Conformemente all'articolo 70 capoverso 1 lettera d della legge federale del 25 settembre 2015¹ sulle attività informative (LAI), il Consiglio federale valuta ogni anno lo stato della minaccia in Svizzera e informa le Camere federali e il pubblico. La valutazione fa riferimento alle minacce menzionate nella LAI nonché a fatti rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza che avvengono all'estero. La valutazione della minaccia rientra anche nell'analisi della situazione che figura nel Rapporto del Consiglio federale del 24 agosto 2016² sulla politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2016). Poiché i rapporti sulla politica di sicurezza costituiscono il fondamento della politica di sicurezza svizzera, qui di seguito si tratta soprattutto di verificare le principali affermazioni del RAPOLSIC 2016, di confermarle o eventualmente di adeguarle.

Per un quadro della situazione più completo dal punto di vista del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) si rinvia al suo rapporto annuale sulla situazione intitolato «La sicurezza della Svizzera». Rimane compito dei rapporti periodici sulla politica di sicurezza della Svizzera esaminare se e in quale misura sia necessario adeguare tale politica e i suoi strumenti a causa di cambiamenti della situazione.

2 Compendio

Nei due anni trascorsi dalla pubblicazione del RAPOLSIC 2016 le minacce per la Svizzera non sono sostanzialmente mutate. Esse hanno però in parte assunto un profilo molto più preciso e vi è una maggiore consapevolezza della loro esistenza.

I punti cruciali della politica di sicurezza sono ancora l'accresciuto livello della minaccia terroristica da parte di attori di matrice jihadista, specialmente dello «Stato islamico», l'impiego intenso e aggressivo di mezzi di spionaggio, inclusi i mezzi cibernetici, da parte di numerosi Stati, nonché crescenti tensioni regionali con conseguenze globali. In generale la politica egemonica sta attualmente conoscendo una rinascita e ciò rende più difficile trovare soluzioni in seno alle istituzioni multilaterali.

Per quanto riguarda i fatti rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza che avvengono all'estero, le tendenze di fondo (cfr. n. 4) proseguono, ma quella verso un ordinamento mondiale multipolare è costellata di molte domande. Lo spostamento del potere relativo da Occidente in particolare a Oriente va di pari passo con crescenti tensioni segnatamente tra Stati Uniti, Europa, Russia e Cina e avviene in contemporanea con il persistente aumento di attori non statali rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza. Il contesto della politica di sicurezza è inoltre caratte-

¹ RS 121

² FF 2016 6979

rizzato da una quantità di conflitti regionali e subregionali che rendono più difficile la collaborazione internazionale, che continua però a esistere. Gli atteggiamenti intimidatori di tipo militare tra le parti coinvolte nei conflitti, le operazioni d'influenza mirate e la debolezza delle istituzioni internazionali di politica di sicurezza come l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) o l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) aggravano i problemi. Il potere e il monopolio della forza anche di grandi Stati vengono inoltre messi alla prova da attori non statali.

Il contesto della politica di sicurezza della Svizzera è ancora relativamente stabile, ma occorre sottolineare sempre di più l'avverbio «relativamente». Anche in Europa si avvertono le crescenti tensioni tra Stati occidentali e Russia e i conflitti d'interesse in aumento in seno alla comunità di sicurezza occidentale. La politica di sicurezza euro-atlantica ha assunto nel passato più recente tratti nazionali più marcati e non soltanto per la prevista uscita del Regno Unito dall'Unione europea (UE) e l'entrata in carica del presidente degli Stati Uniti Donald Trump. Tali punti fissi dell'orientamento della politica di sicurezza sinora seguita perdono d'importanza e ispirano minore certezza – anche per la Svizzera.

3 Le minacce in dettaglio

3.1 Terrorismo

Dal novembre del 2015 il livello della minaccia terroristica è cresciuto in Svizzera. Tale minaccia è tuttora caratterizzata principalmente da attori di matrice jihadista, innanzitutto dai seguaci dello «Stato islamico». Sebbene il Califfato dello «Stato islamico» sia distrutto dal punto di vista militare, le sue reti e cellule, nonché i suoi sostenitori e simpatizzanti che agiscono clandestinamente, continuano a caratterizzare lo stato della minaccia terroristica in Europa. L'ideologia jihadista antioccidentale e antidemocratica dello «Stato islamico» rimane polare.

La Svizzera fa parte del mondo occidentale, che gli jihadisti considerano anti-islamico ed è quindi, dal loro punto di vista, un obiettivo legittimo di attacchi terroristici. Attualmente la minaccia terroristica più probabile per la Svizzera è rappresentata da attentati contro obiettivi particolarmente vulnerabili (*soft target*), perpetrati con un dispendio logistico minimo da singoli individui o piccoli gruppi. Attentati più complessi commessi con l'uso di esplosivi, droni, semplici agenti chimici, quali gas tossici, o altre sostanze velenose richiedono un impegno e un impiego di risorse relativamente modesti. In Siria e Iraq milizie jihadiste hanno utilizzato sia droni sia sostanze chimiche; entrambi i mezzi vengono spesso raccomandati nella propaganda. Attentati con l'ausilio di mezzi chimici o biologici rimangono uno scenario realistico; meno probabili invece attentati con materiale radioattivo.

A livello europeo la gestione degli jihadisti scarcerati o di persone che si sono radicalizzate in prigione rappresenta una nuova sfida. In singoli casi anche in Svizzera occorre attendersi il rientro di reduci della jihad, tra cui anche di quelli che attualmente sono bloccati in Siria o Iraq.

Il terrorismo e l'estremismo violento di matrice etnico-nazionalistica sono tuttora importanti per lo stato della minaccia in Svizzera. Nel caso specifico occorre menzionare il Partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK). La massima priorità in materia di politica di sicurezza della Turchia è l'indebolimento del PKK. Con la perdita del territorio autonomo (*Rojava*) fondato dai curdi di Siria nel nord del Paese, l'influsso del PKK diminuirebbe nettamente. A siffatti sviluppi negativi il PKK in Svizzera può reagire a breve termine con dimostrazioni che potrebbero essere accompagnate da disordini violenti.

3.2 Spionaggio

Con la rinascita della politica egemonica anche lo spionaggio ha acquisito ulteriore importanza. Al momento in Svizzera si constatano i seguenti obiettivi di attività di spionaggio: le autorità, la Ginevra internazionale o i diplomatici di altri Stati ivi presenti, l'industria degli armamenti, il settore tecnologico, l'esercito, la piazza commerciale e finanziaria, le organizzazioni sportive, le rappresentanze diplomatiche estere, le organizzazioni internazionali, le aziende svizzere di vari settori e le scuole universitarie. Sovente a fini di spionaggio vengono impiegati mezzi cibernetici, per lo più utilizzati in combinazione con metodi tradizionali.

Lo spionaggio viola la sovranità della Svizzera. Le fughe di dati provocano danni diretti o indiretti. Le aziende svizzere possono in tal modo perdere quote di mercato. Si possono indebolire la reputazione della Ginevra internazionale e la posizione della Svizzera quale sede di negoziati. Gli accessi ottenuti grazie allo spionaggio possono essere utilizzati per manipolazioni o addirittura sabotaggi. Inoltre, si constata sempre più che singoli Stati perseguono i propri interessi con sempre minore ritegno. Ciò accade non di rado anche con l'impiego di strumenti di *intelligence*. A questo genere di eventi appartengono tanto l'annessione di territori in violazione del diritto internazionale quanto vari reati gravi perpetrati all'estero su ordine statale, in particolare l'assassinio di avversari politici, di ex agenti doppiogiochisti nonché di oppositori o giornalisti scomodi. Servizi di *intelligence* potrebbero aver partecipato alla preparazione e al seguito di questo tipo di atti – sempre che non abbiano agito in completa autonomia, ma anche alla loro esecuzione. Simili azioni potrebbero in qualsiasi momento interessare direttamente o indirettamente anche la Svizzera, come mostrano esempi recenti.

3.3 Proliferazione NBC³

La Svizzera continua a essere il Paese bersaglio di diverse operazioni preliminari concernenti programmi di armi di distruzione di massa di Stati esteri. Ben visibili sono gli sforzi provenienti dall'Asia meridionale.

Occorre prestare particolare attenzione alle attività commerciali della Siria affinché sia possibile impedire acquisizioni sostitutive per il programma siriano di armi chimiche. Con la fine della guerra in Siria tali attività aumentano di nuovo in Svizzera.

L'Iran continua a rispettare i propri impegni nell'ambito dell'Accordo sul nucleare (Joint Comprehensive Plan of Action, Piano d'azione congiunto globale). Nel settore della tecnologia missilistica si constatano tuttavia operazioni preliminari da parte iraniana per acquisire, attraverso Stati terzi, beni provenienti dalla Svizzera. Siffatti beni sono di particolare importanza poiché potrebbero essere utilizzati per sistemi d'arma iraniani che sarebbero molto importanti nel caso di un nuovo conflitto nel Vicino Oriente. La diffusione di questa tecnologia in ampie zone del Vicino e Medio Oriente, ma anche dell'Asia, sottolinea l'importanza degli incessanti sforzi della Svizzera in favore della non proliferazione.

3.4 Attacchi a infrastrutture critiche

Le operazioni cibernetiche contro le infrastrutture critiche possono causare danni ingenti. Negli ultimi anni vari servizi federali e aziende private hanno subito ciberattacchi statali stranieri per scopi di spionaggio economico o politico. Le vittime hanno subito danni ingenti.

I punti di forza della Svizzera nella ricerca e nello sviluppo la rendono un obiettivo privilegiato per Stati alla ricerca di una supremazia economica o commerciale. Inoltre, le infrastrutture critiche come il Laboratorio di Spiez svolgono un ruolo importante nell'ambito della politica di sicurezza internazionale.

Il settore energetico è sempre più nel mirino di campagne di spionaggio e di raccolta di informazioni. Fino ad oggi le azioni di sabotaggio mirate si sono limitate soprattutto a conflitti strategici o armati come in Ucraina; tutt'al più gli hacker orchestrano gli attacchi per patriottismo. Finora non sono stati osservati danni materiali estesi. Tuttavia nel 2015 e 2016 attacchi cibernetiche hanno portato a un'interruzione dell'approvvigionamento di corrente elettrica, che ha interessato diverse centinaia di migliaia di persone in Ucraina. Nel maggio del 2017 l'attacco con il software nocivo *WannaCry* ha avuto notevoli ripercussioni sui sistemi d'emergenza degli ospedali nel Regno Unito. Quanto più frequenti diventano simili ciberattacchi, tanto maggiore è il rischio che la Svizzera e le sue infrastrutture critiche subiscano per lo meno danni collaterali.

³ Proliferazione di armi nucleari, biologiche o chimiche, compresi i loro vettori nonché tutti i beni e tutte le tecnologie a duplice impiego civile e militare necessari per la fabbricazione di tali armi.

3.5 Estremismo violento

Il potenziale di violenza dell'estremismo di destra e di sinistra in Svizzera permane.

Agli ambienti dell'estrema destra violenta rimangono, quali spunti, temi che in Svizzera attualmente non hanno carattere critico. Al momento gli ambienti locali si occupano quindi in maniera saltuaria di questioni inerenti all'asilo e alla migrazione oppure all'integrazione dell'Islam, contrariamente a quanto avviene in altri Paesi europei. I gruppi di estrema destra si mostrano un po' più apertamente, in particolare su Internet, di quanto non facessero ancora un anno fa, ma continuano ad agire nella massima segretezza. Gli atti di violenza degli estremisti di destra sono rari. In questi ambienti continuano tuttavia a circolare grandi quantitativi di armi funzionanti e ci si allena a vari tipi di arti marziali.

Diversamente da quello di destra, l'estremismo di sinistra è in grado di condurre campagne violente per un periodo prolungato. Esso focalizza le proprie forze su argomenti prescelti e tenta di conseguire un effetto diretto. Gli ambienti hanno una rete internazionale di contatti che può anche fornire un sostegno in caso di atti violenti. Forme più marcate di ricorso alla violenza, come l'incendio doloso, sono tuttavia di regola attribuibili a piccoli gruppi di persone. In questi ambienti è osservabile un costante spostamento verso l'ideologia anarchica. Una più ampia partecipazione ad atti di violenza si riscontra invece in occasione di dimostrazioni: qui l'aggressività non è rivolta unicamente contro le forze di sicurezza, ma anche contro le organizzazioni di primo intervento in generale. In siffatti attacchi gli estremisti di sinistra accettano il rischio di mettere a repentaglio l'integrità fisica e la vita di tali persone o, in casi specifici, mirano proprio a questo.

4 Avvenimenti all'estero rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza

Il RAPOLSIC 2016 distingue cinque tendenze globali significative per la politica di sicurezza della Svizzera: passaggio a un ordinamento mondiale multipolare; diffusione del benessere e delle tecnologie; perdurare di crisi, sovvertimenti e instabilità; flussi migratori e ulteriore evoluzione del carattere dei conflitti. Queste tendenze rimangono sostanzialmente attuali e, rispetto a due anni fa, si manifestano in modo ancora più pronunciato⁴. Dal punto di vista della politica di sicurezza svizzera è significativo sul piano strategico che – pur rimanendo influenti – gli Stati Uniti, l'Europa e il Giappone probabilmente perderanno influenza rispetto ad altri Paesi e che gli Stati occidentali potranno ancora essere considerati come «l'Occidente» soltanto a determinate condizioni.

⁴ Ciò vale anche per le tendenze che già hanno travalicato l'ambito del RAPOLSIC 2016, specialmente i cambiamenti climatici, le cui possibili ripercussioni a livello di politica di sicurezza – si pensi ad esempio alla pressione migratoria causata da catastrofi umanitarie – necessitano di essere previste.

Sotto la nuova amministrazione gli Stati Uniti si sono concentrati prevalentemente sul perseguimento dei propri obiettivi, se necessario anche in contrasto con Stati alleati ed eventualmente d'intesa con altri partner. Ciò si manifesta in differenti modi nei rapporti con Corea del Nord, Iran, Cina e Russia. La politica di sicurezza degli Stati Uniti è perciò diventata più imprevedibile e ha creato un clima d'incertezza. Contemporaneamente gli Stati Uniti hanno però anche aumentato nettamente le proprie spese per la difesa al fine di eliminare le carenze nella prontezza d'impiego e finanziare taluni potenziamenti e ampi programmi di modernizzazione. Per migliorare le capacità di dissuasione e di difesa nei confronti della Russia, gli Stati Uniti puntano tra l'altro a un rafforzamento delle proprie capacità militari in Europa. Questo cambiamento è già stato avviato sotto la presidenza Obama. Nonostante i toni in parte pungenti, anche all'indirizzo dei partner europei dell'Alleanza, finora l'amministrazione Trump sta proseguendo nella medesima direzione.

Una rinuncia totale della Corea del Nord alle armi nucleari e ai vettori idonei al loro impiego rimane improbabile anche dopo gli incontri al vertice tra il presidente statunitense Trump e il leader supremo nordcoreano Kim Jong-un. L'atmosfera dei contatti tra Stati Uniti e Corea del Nord è invece migliorata. I quattro Paesi principali coinvolti in questo dossier oltre agli Stati Uniti (Giappone, Corea del Sud, Cina e Russia), che insistono in modo abbastanza univoco sull'attuazione delle pertinenti risoluzioni dell'ONU, nel frattempo perseguono però sempre più su base bilaterale i propri interessi nei confronti della Corea del Nord.

Sotto la presidenza Trump gli Stati Uniti hanno considerevolmente inasprito la loro politica nei confronti dell'Iran. Dopo che, nel maggio del 2018, gli Stati Uniti sono usciti dall'accordo sul nucleare con l'Iran, dal novembre successivo è stata applicata di nuovo la totalità delle sanzioni statunitensi contro l'Iran.

Le sanzioni statunitensi producono i loro effetti e causano all'Iran notevoli problemi economici. I vertici iraniani tenteranno tuttavia di evitare, come richiesto, l'ampio adeguamento della loro politica estera e di sicurezza alle direttive statunitensi. Nei prossimi due anni non sono da prevedere nuovi negoziati sostanziali sul dossier nucleare, ma neanche interventi militari offensivi degli Stati Uniti contro l'Iran.

Le sanzioni economiche secondarie degli Stati Uniti nei confronti dell'Iran hanno effetti su Stati terzi. L'UE tenta di rendere ancora possibili le relazioni commerciali con l'Iran, fra l'altro tramite la creazione di un organismo ad hoc (*Special Purpose Vehicle*) per il disbrigo delle operazioni di importazione ed esportazione.

Al momento è difficile valutare le conseguenze dello scontro commerciale tra gli Stati Uniti e la Cina. Quest'ultima però non dovrebbe scostarsi dai propri piani strategici, aspirando a diventare fra qualche anno una potenza tecnologica mondiale. Sul piano nazionale vengono promosse in modo mirato le industrie chiave cinesi. L'accesso al mercato interno di aziende estere è in parte subordinato al trasferimento di tecnologie. Molte aziende private sono strettamente legate al Partito comunista. All'estero, ai fini dell'attuazione della politica statale, gli attori cinesi ricorrono ad un'ampia gamma di strumenti, anche di spionaggio.

Gli Stati Uniti e la Russia dovrebbero uscire ufficialmente dall'*Intermediate Range Nuclear Forces Treaty* (Trattato INF) nell'agosto del 2019. Gli Stati Uniti adducono, quale ragione per la denuncia di questo trattato, le violazioni della Russia contro di

esso; tali violazioni sono di dominio pubblico già dal 2014. In seguito all'annuncio dell'uscita statunitense dal trattato, la Russia ha tentato di accollare agli Stati Uniti il ruolo d'aggressore. Questo modo di procedere rientra nel quadro degli sforzi messi in atto da tempo dalla Russia per sfidare l'ordinamento in materia di politica di sicurezza e rafforzare il proprio ruolo. In tale contesto, le operazioni volte a influenzare la situazione e i ciberattacchi svolgono un ruolo essenziale.

In Europa l'Ucraina rimane al centro delle tensioni tra Russia e Stati occidentali. Il conflitto militare in atto causa ininterrottamente vittime. Mentre nell'Ucraina orientale i fronti bellici non si spostano, la Russia ha ulteriormente esteso il suo controllo territoriale sulla Crimea e i relativi diritti sullo Stretto di Kerch. Il violento episodio del novembre 2018 ha evidenziato il potenziale di *escalation* del conflitto.

5 Ripercussioni sulla Svizzera

La Svizzera è direttamente interessata dai cambiamenti riguardanti il contesto della sua politica di sicurezza. Considerati gli stretti legami e le molteplici interdipendenze esistenti, ci si chiede se uno dei grandi attori sia disposto per lo meno ad accettare il rischio di un grande conflitto militare con un altro grande attore. Ma i costanti tentativi di imporre i propri interessi presentando il più possibile in modo aggressivo le proprie capacità celano rischi di un' *escalation*.

A complicare la situazione si aggiunge il fatto che l'Europa, ovvero l'UE, presenta attualmente punti deboli quale attore della politica di sicurezza. In seguito alla crisi finanziaria, ad esempio, vari Paesi continuano a trovarsi di fronte a grandi sfide economiche e, considerata la minaccia terroristica, le forze di sicurezza sono spesso già fortemente impegnate a più livelli. Inoltre, un importante attore della politica di sicurezza in Europa come il Regno Unito sta per mettere in atto l'annunciata separazione dall'UE, mentre altri Stati sono molto concentrati sulla propria politica interna. In alcuni Paesi europei, inoltre, partiti con un orientamento autoritario, che mettono in discussione il consenso di base per la democrazia e lo Stato di diritto, hanno responsabilità di Governo.

Questa situazione può essere sfruttata, ad esempio, con operazioni d'influenza, ma anche tramite ingerenze nelle votazioni e nelle elezioni. Le sfide da affrontare non sono ancora note in tutta la loro portata. Oggi lo scopo delle operazioni d'influenza è seminare dubbi e discordia nel processo democratico di formazione della volontà – senza che occorra privilegiare una posizione dal profilo contenutistico. Siffatti sforzi possono ancora essere riconosciuti e attribuiti a determinati attori, perciò possono essere analizzati e previsti, così da poter essere, almeno in teoria, gestiti quanto ai loro effetti. In futuro l'evoluzione tecnica creerà tuttavia nuove possibilità, ad esempio con la tecnologia *deep fake* nell'elaborazione di immagini e video, che renderà ancora più difficile distinguere tra verità e menzogna. Le divergenze d'opinione così fomentate e non arginabili dalle istituzioni possono minacciare il funzionamento delle democrazie.

In ultima analisi, per uno Stato come la Svizzera, che tenta di tutelare i propri interessi soprattutto mediante l'affermazione e l'ulteriore sviluppo di norme giuridiche internazionali, è uno svantaggio se i conflitti vengono sempre più spesso decisi con

strumenti egemonici e senza rispettare le norme vigenti. In un contesto di nuovo fortemente caratterizzato da conflitti, il successo della politica di sicurezza della Svizzera dipende perciò proprio anche dalla sua capacità di farsi una propria idea degli eventi e degli sviluppi. Soltanto così la Svizzera può decidere autonomamente in materia di politica di sicurezza sul suo posizionamento verso l'esterno, ma anche sull'impostazione concreta dei suoi strumenti di politica di sicurezza all'interno. Questa autonomia inizia con la disponibilità e la capacità di acquisire informazioni, analizzarle e valutarle. Su questa base la Svizzera può stabilire liberamente come, con quali mezzi e con quali partner intende affrontare le sfide e le minacce alla sua sicurezza.

