



## **Valutazione annuale dello stato della minaccia**

### **Rapporto del Consiglio federale alle Camere federali e al pubblico**

del 29 aprile 2020

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 70 capoverso 1 lettera d della legge 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.

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

# Valutazione dello stato della minaccia

## 1 Situazione iniziale

Conformemente all'articolo 70 capoverso 1 lettera d della legge del 25 settembre 2015<sup>1</sup> sulle attività informative (LAI<sub>n</sub>), 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<sub>n</sub> nonché a fatti rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza che avvengono all'estero. La valutazione dello stato della minaccia rientra anche nell'analisi della situazione che figura nel rapporto del Consiglio federale del 24 agosto 2016<sup>2</sup> sulla politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2016). Poiché i rapporti sulla politica di sicurezza costituiscono il fondamento della politica di sicurezza svizzera, la presente valutazione si prefigge principalmente di verificare le principali affermazioni del RAPOLSIC 2016, di confermarle o eventualmente di adeguarle.

Per un quadro della situazione più completo in termini di intelligence si rinvia al rapporto annuale sulla situazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) intitolato «La sicurezza della Svizzera»<sup>3</sup>. 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

Come il contesto internazionale globale, anche il contesto in materia di politica di sicurezza presenta molte sfaccettature ed è in evoluzione. È indispensabile disporre di capacità di anticipazione e di individuazione tempestiva per identificare gli sviluppi di rilievo e per poterli considerare nelle decisioni di politica di sicurezza. Gli spostamenti dei baricentri di potere a livello internazionale comportano una frammentazione; le spinte nazionalistiche e le politiche egemoniche conflittuali si accentuano. Nei prossimi anni le novità tecnologiche costituiranno uno dei più potenti fattori di cambiamento anche nel settore della politica di sicurezza, che sarà altresì influenzata dai mutamenti ecologici e sociali. Negli scorsi decenni la globalizzazione è stata la tendenza dominante a livello internazionale. La crescente connettività a livello globale ha influenzato notevolmente anche le condizioni quadro della politica di sicurezza su scala planetaria. La globalizzazione rimarrà un fattore determinante, anche se subirà un parziale rallentamento e si manifesterà in maniera più differenziata rispetto al passato. La diffusione del coronavirus mostra la

<sup>1</sup> **RS 121**

<sup>2</sup> **FF 2016 6979**

<sup>3</sup> Il rapporto sulla situazione è consultabile in Internet sotto: [www.vbs.admin.ch](http://www.vbs.admin.ch) > Chi siamo > Organizzazione > Unità amministrative > Servizio delle attività informative > Documenti.

vulnerabilità di un mondo strettamente interconnesso e le conseguenze a lungo termine di questa pandemia sono ancora difficili da valutare.

Al centro della politica di sicurezza figurano tuttora le minacce determinanti per la Svizzera analizzate nel RAPOLISIC 2016: l'accresciuta minaccia terroristica di stampo jihadista, in particolare da parte dello «Stato islamico», l'impiego intenso e aggressivo di mezzi di intelligence da parte di numerosi Stati, il notevole aumento del numero di ciberattacchi contro interessi svizzeri in Svizzera e all'estero e le crescenti tensioni regionali con conseguenze globali. Da qualche tempo si assiste inoltre a un ritorno delle politiche egemoniche e a un minor interesse per le istituzioni e soluzioni multilaterali. Per realizzare i propri obiettivi egemonici, gli Stati ricorrono sempre più spesso, e per quanto possibile sotto copertura, a un mix ibrido di mezzi politici, economici, militari, di intelligence o nel settore dell'informazione. In tale contesto svolgono un ruolo viepiù preponderante le operazioni di influenza.

La situazione all'estero determinante a livello di politica di sicurezza conferma in generale le tendenze finora rilevate (cfr. n. 4), ma il trend verso un ordinamento internazionale multipolare va relativizzato. Il fatto che la politica di sicurezza coinvolga tutta una serie di attori, in parte non statali, conduce inevitabilmente a una frammentazione. Ma si moltiplicano anche le evidenze di un sistema internazionale sempre più caratterizzato dalla rivalità strategica tra gli Stati Uniti e la Cina, che potrebbe addirittura condurre alla creazione di zone di influenza strategica esclusive. Gli Stati Uniti stanno riorientando la propria strategia tenendo conto delle sfide provenienti dalla Cina, con una nuova ponderazione delle finalità della loro politica di sicurezza. Ciò comporta tra l'altro una riconsiderazione delle loro attuali priorità e alleanze e suscita preoccupazioni tra partner tradizionali quali gli Stati europei. Altri contendenti a livello strategico, come la Russia e la Turchia, tentano a loro volta di migliorare le proprie posizioni. Approfittando in parte del nuovo orientamento degli Stati Uniti, non esitano a mettere in discussione il tradizionale ordinamento in materia di politica di sicurezza per imporre i propri interessi.

Il sistema di sicurezza europeo sta attraversando una fase di cambiamento, non di tracollo. La sicurezza dell'Europa dipende tuttora in maniera determinante dall'Alleanza transatlantica e dalla cooperazione con la Russia e con altri Stati del contesto strategico. Nonostante le posizioni fondamentalmente critiche nei confronti dell'Alleanza assunte dal presidente Donald Trump, la cooperazione transatlantica nel quadro della NATO continua a funzionare dal momento che gli Stati Uniti considerano tuttora la Russia una sfida strategica e sono quindi disposti a impegnare mezzi consistenti in Europa. Dal canto loro, gli Stati europei forniscono il loro contributo non soltanto alla difesa comune con mezzi convenzionali ma anche, ad esempio, nella lotta al terrorismo. Al momento non è possibile determinare le ripercussioni della Brexit sulla politica di sicurezza e dunque sul ruolo che l'UE assumerà in questo ambito.

Le relazioni degli Stati europei e dell'Unione europea con la Russia non sono solo conflittuali, ma possono anche presentare momenti di cooperazione. Considerato alla luce della situazione strategica globale, il contesto in materia di politica di sicurezza della Svizzera è quindi influenzato anche da fattori di stabilità, nonostante tutti i

cambiamenti in atto. La situazione in materia di sicurezza farà tuttavia segnare un nuovo deterioramento che sarà essenzialmente dovuto, oltre alle tensioni con la Russia, al confronto tra gli Stati Uniti e l'Iran nonché tra la Russia stessa e la Turchia riguardo alla Siria. In entrambi i casi sussiste un rischio di degenerazione militare. Inoltre, sul continente africano alcuni Stati stanno attraversando profondi capovolgimenti, ad esempio la Libia e l'Algeria. Una delle zone di crisi africane, determinante a livello di politica di sicurezza a causa della presenza di forze jihadiste, si estende dal Sahel al Corno d'Africa. Alla luce di tali sfide, le discussioni sulla ripartizione dei ruoli, dei compiti e degli oneri nel quadro del sistema di sicurezza europeo non potranno che acuirsi ulteriormente.

### **3 Le singole minacce**

#### **3.1 Terrorismo**

In Svizzera la minaccia terroristica rimane elevata ed è tuttora determinata essenzialmente da attività di matrice jihadista. Lo «Stato islamico» si è riorganizzato con successo nella clandestinità e cercherà di pianificare nuovi attentati contro obiettivi occidentali. Sul suolo europeo sono pertanto probabili nuovi attacchi organizzati o ordinati dallo «Stato islamico», con il possibile ricorso anche a mezzi chimici o biologici.

Tra gli obiettivi prioritari figurano gli Stati che partecipano militarmente alla lotta contro lo «Stato islamico». Gli interessi di tali Stati rappresentano un possibile bersaglio sul territorio svizzero, dove potrebbero essere colpiti anche interessi israeliani o vicini alla comunità ebraica. Non va tuttavia dimenticato che, da una prospettiva jihadista, pure la Svizzera rientra fra i legittimi obiettivi di attentati terroristici. La minaccia terroristica più probabile è attualmente rappresentata da attacchi logisticamente poco dispendiosi, rivolti contro cosiddetti «soft target» (obiettivi vulnerabili) quali gli assembramenti di persone, ed eseguiti da singole persone o piccoli gruppi.

Molti Paesi europei sono tuttora confrontati con il problema degli jihadisti usciti di prigione e delle persone radicalizzatesi in prigione. Anche la Svizzera potrebbe trovarsi di fronte a singoli tentativi di rientro da zone a presenza jihadista, ad esempio da parte di persone attualmente bloccate in Siria o in Iraq, potenzialmente pericolose per la sicurezza interna del Paese. Rimangono validi la strategia e gli obiettivi fissati l'8 marzo 2019 dal Consiglio federale per il trattamento dei cittadini svizzeri recatisi all'estero per motivi terroristici.

Il terrorismo e l'estremismo violento a sfondo etnico-nazionalistico sono tuttora rilevanti per lo stato della minaccia in Svizzera. Il Partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK) in particolare continua a rappresentare una potenziale fonte di violenza. Anche se la situazione nei territori curdi sta evolvendo in senso negativo per il PKK, quest'ultimo non ha per il momento modificato i suoi obiettivi politici in Europa e continua a perseguire una strategia di non violenza sul continente. Oltre

alle sue attività di propaganda, il PKK continua a raccogliere fondi, recluta nuovi membri e organizza campi di addestramento.

Un fenomeno internazionale di crescente rilevanza sono gli attentati compiuti da autori spinti da motivazioni estremistiche o mentalmente labili, il cui ricorso alla violenza deve essere classificato come terroristico. Vi rientrano, ad esempio, gli attentati di Christchurch (Nuova Zelanda) o di Halle e Hanau (Germania).

## 3.2 Spionaggio

Con il ritorno delle politiche egemoniche lo spionaggio ha assunto una nuova importanza. La Svizzera presenta una grande varietà di possibili obiettivi, che vengono definiti in funzione degli interessi strategici dei singoli attori. Per le attività di spionaggio vengono impiegati metodi tradizionali e cybermezzi, spesso anche combinati tra loro.

Gli accessi ottenuti con attività di spionaggio possono essere utilizzati per operazioni di manipolazione o addirittura di sabotaggio. Nulla fa pensare che i vari attori a livello internazionale ricorreranno in misura minore ai rispettivi strumenti di intelligence. Tali strumenti vengono fra l'altro utilizzati anche per sorvegliare e mettere sotto pressione singoli oppositori o gruppi di oppositori, e persino per uccidere persone indesiderate.

Le attività di spionaggio costituiscono una violazione della sovranità della Svizzera e arrecano danni diretti o indiretti. Anche le attività contro persone o gruppi indesiderati all'estero possono in qualsiasi momento ripercuotersi direttamente o indirettamente sulla Svizzera.

## 3.3 Proliferazione NBC<sup>4</sup>

Si segnalano tuttora frequenti tentativi, da parte di attori esteri, di acquisire in Svizzera materiale destinato a programmi di armi di distruzione di massa o alla fabbricazione di sistemi vettori. Al riguardo vanno menzionati il Pakistan, la Corea del Nord e l'Iran. Vista l'attività di ricostruzione delle infrastrutture in atto in Siria, occorre considerare con particolare attenzione anche eventuali domande d'acquisizione di attori siriani.

La trasformazione in corso nella politica di sicurezza ha conseguenze anche per la questione «proliferazione». Le grandi potenze stanno sviluppando nuovi sistemi d'arma, quali le armi ipersoniche, che possono avere un effetto direttamente destabilizzante sull'equilibrio strategico. Il sistema di controllo strategico degli armamenti si sta incrinando. Dopo la fine, nel 2019, del Trattato INF sui missili nucleari a gittata intermedia (*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*) anche il futuro del Trattato sulla riduzione delle armi nucleari New START (*New Strategic Arms Reduction Treaty*) è incerto. Se non prolungato, il Trattato scadrà nel febbraio 2021. L'abbandono di questi strumenti non deve tuttavia far pensare a una

<sup>4</sup> Proliferazione di armi nucleari, biologiche o chimiche, compresi i loro sistemi vettori nonché tutti i beni e tutte le tecnologie a impiego civile e militare necessari per la fabbricazione di tali armi.

corsa incontrollata alle armi nucleari tra gli Stati Uniti e la Russia. I rispettivi arsenali evolveranno a livello qualitativo, ma non aumenteranno in misura sostanziale.

In seguito alla rivalità strategica tra gli Stati Uniti e la Cina si sono formati due spazi distinti che sono sempre più delimitati da misure di controllo delle esportazioni e da sanzioni. Ne potrebbero quindi derivare due quadri normativi diversi per quanto concerne lo sviluppo e l'uso di tecnologie con potenzialità strategiche, fra cui ad esempio l'intelligenza artificiale. Di conseguenza, per la Svizzera potrebbe diventare difficile intrattenere relazioni economiche equivalenti con i due Paesi. In caso estremo potrebbe essere costretta a limitare la cooperazione a uno dei due Paesi e ai suoi partner, con una conseguente riduzione delle possibilità di approfittare di due tendenze epocali come la digitalizzazione e la globalizzazione.

### **3.4 Attacchi a infrastrutture critiche**

Le ciberoperazioni dirette contro infrastrutture critiche possono causare gravi danni. Negli scorsi anni numerosi servizi federali e aziende private sono stati vittime di ciberattacchi provenienti dall'estero, di matrice statale e commissionati per scopi di spionaggio politico o economico. Le infrastrutture critiche, invece, sono state colpite l'anno scorso soprattutto da attacchi di carattere criminale e con finalità finanziarie. Alcune di esse hanno riportato danni ingenti.

Il numero di ciberattacchi di matrice statale e di carattere criminale indirizzati contro infrastrutture critiche continuerà ad aumentare anche in futuro. Va osservato che nel mirino di questi attacchi non ci sono soltanto gli obiettivi veri e propri, ma anche partner commerciali e fornitori o che, perlomeno, non si escludono a priori danni nei loro confronti. Anche in Svizzera sono stati rilevati danni collaterali in occasione di simili attacchi. Nell'ambito dei conflitti strategici possono quindi essere colpiti o coinvolti anche obiettivi in Svizzera o interessi svizzeri.

### **3.5 Estremismo violento**

In Svizzera permane un potenziale di violenza legato all'estremismo di destra e di sinistra che, in entrambi i casi, si avvale di una rete di contatti internazionale. Queste cerchie non sono per il momento riuscite, nonostante alcuni tentativi, a collegarsi a movimenti sociali quali i *gilets jaunes* e i militanti per il clima e quindi a strumentalizzarli.

Gli ambienti di estrema destra continuano ad agire nella massima segretezza e sono restii a ricorrere alla violenza in Svizzera. Essi dispongono tuttavia di quantità considerevoli di armi funzionanti e non di rado partecipano ad allenamenti negli sport da combattimento. In Svizzera come a livello internazionale – si pensi a diversi attentati perpetrati nel 2019 – il rischio più grande di attentati ispirati all'estrema destra è rappresentato da individui isolati con posizioni di estrema destra, ma senza contatti con gruppi tradizionali dell'estremismo violento. Gli attentati di Christchurch, Halle o Hanau sono inoltre esempi di come autori estremisti, con il loro massiccio ricorso alla violenza, commettono in definitiva atti violenti

terroristici. Finora vi sono solo pochi indizi di un'evoluzione in tal senso in Svizzera.

Gli ambienti di estrema sinistra concentrano i propri sforzi nel tentativo di ottenere effetti immediati. Tra i temi considerati prioritari figura attualmente il sostegno al diritto all'autodeterminazione dei curdi. In tale ambito, tuttavia, per rispetto della strategia non violenta adottata dal PKK in Europa, gli estremisti di sinistra violenti si astengono dall'uso della violenza durante le manifestazioni, ma non in occasione di proprie azioni spontanee. Il ricorso a forme più incisive di violenza, quali gli incendi dolosi, sarebbe da ascrivere a gruppi di piccole dimensioni. Si riscontra tuttora una partecipazione più estesa ad atti violenti e a un'elevata aggressività durante le manifestazioni. Negli attacchi ai membri delle forze di sicurezza si accetta il rischio di metterne a repentaglio l'integrità fisica e la vita e in alcuni casi ve ne è addirittura l'intenzione. Nell'ambito dello scontro con la destra avvengono anche attacchi a rappresentanti politici.

#### **4 Sviluppi all'estero rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza**

Alle cinque tendenze globali determinanti per la politica di sicurezza della Svizzera illustrate nel RAPOLSIC 2016 (1. passaggio a un ordine mondiale multipolare; 2. diffusione del benessere e della tecnologia; 3. incremento dei flussi migratori; 4. crisi persistenti, rivolgimenti e instabilità; 5. ulteriore evoluzione del carattere dei conflitti), sostanzialmente tuttora attuali, si affiancano viepiù lo spostamento dell'attenzione degli Stati Uniti verso l'Asia e il ritorno delle politiche egemoniche (Stati Uniti, Russia, Cina, Turchia).

Gli Stati Uniti sono tuttora la più influente potenza mondiale. Essi devono la loro posizione dominante a una rete di alleanze e al loro *soft power*, pur sempre considerevole anche se in calo. Dal canto loro, gli alleati approfittano degli Stati Uniti e delle loro capacità. Con il loro approccio unilaterale, gli Stati Uniti pregiudicano però il proprio ruolo guida e l'ordinamento internazionale liberale. Nel contempo, diversi sistemi politici autoritari devono far fronte a sfide originate da forze di opposizione.

Ai loro alleati europei gli Stati Uniti chiedono di assumersi, complessivamente e individualmente, maggiori responsabilità per la propria sicurezza di fronte alle sfide provenienti dall'Est (Russia) e dal Sud (Africa settentrionale, Vicino e Medio Oriente). I relativi sviluppi dipenderanno principalmente da ciò che gli Stati Uniti metteranno in campo per salvaguardare la propria posizione di forza facendo leva sul loro potere economico e sanzionatorio.

Il nucleo della classe dirigente russa si rivela estremamente stabile, sia a livello di organico sia sul piano ideologico. Misure quali modifiche della Costituzione e il ringiovanimento dell'organico nelle funzioni centrali del Cremlino e del governo servono a garantire il potere degli attuali dirigenti vicini al presidente Putin. La Russia tenta attivamente di posizionarsi su un piano di parità con gli Stati Uniti in un mondo multipolare. Per la Russia l'Ucraina è tuttora l'area strategica di gran lunga più importante. Con il gasdotto Nord Stream 2 la Russia potenzia ulteriormente la sua posizione di forza nell'Europa orientale. Il Paese è riuscito a riposizionarsi come

concorrente strategico della NATO pure nel Mar Nero e nel Mediterraneo orientale e consolida le proprie ambizioni anche con mezzi militari. Nonostante le rivalità egemoniche, la Russia e gli Stati occidentali, Stati Uniti compresi, continuano a cooperare, per esempio, nel settore della lotta al terrorismo.

La Turchia considera tuttora il «terrorismo curdo» il suo principale problema. Nella Siria settentrionale la Turchia sta creando insediamenti per i profughi siriani. La Turchia ha manifestato l'intenzione di proseguire la ricerca di giacimenti di gas naturale all'interno della zona economica di Cipro, dando adito a nuove tensioni con l'UE. In risposta alle critiche dell'UE, la Turchia continuerà a reagire minacciando di aprire la strada verso l'Europa a milioni di profughi siriani.

Il regime sanzionatorio statunitense sta causando gravi danni all'economia iraniana, ma il regime iraniano ha una notevole capacità di sopravvivenza e la sua influenza nella regione rimane elevata. L'Iran continuerà a cercare di contrastare le sanzioni statunitensi con proprie contromisure, in particolare portando avanti le attività di sviluppo nucleare in violazione del Piano d'azione congiunto globale (*Joint Comprehensive Plan of Action*). Anche se sinora gli Stati Uniti e l'Iran hanno fatto il possibile per evitare un'importante escalation, perdura il rischio di uno scontro militare di più ampia portata.

Nell'Africa subsahariana la situazione in materia di sicurezza è instabile, segnatamente per quanto concerne il Sahel. I gruppi jihadisti hanno intensificato le loro attività in numerosi Stati, rendendo necessario un intervento duraturo e di elevata intensità (operazione Barkhane) da parte della Francia, che sta attualmente cercando un maggior sostegno internazionale. Nel Corno d'Africa il processo di pace avviato dall'Etiopia con l'Eritrea è in stallo. Diversi Stati sono politicamente destabilizzati. Tali condizioni di instabilità sono ulteriormente aggravate da una forte crescita demografica, dalla mancanza di sicurezza, dal malgoverno e dalle gravi conseguenze derivanti dai cambiamenti climatici. Tutto questo frena lo sviluppo umano ed economico in molti Stati africani e causa, fra l'altro, un'importante migrazione intra-africana, che in parte si dirige anche verso l'Europa e la Svizzera. In generale occorre constatare che la Cina e la Russia, ma anche l'India o la Turchia, estendono la propria presenza in Africa anche per motivi strategici.

Gli Stati Uniti considerano la Cina il loro principale rivale e anche la Cina si vede sempre più nel ruolo di contraltare alla potenza degli Stati Uniti. In Cina lo sviluppo e l'implementazione di nuove tecnologie prosegue sotto la guida del Partito comunista. A loro volta, le nuove tecnologie consentono al Paese di esercitare un controllo senza precedenti sulla società e sull'economia cinesi.

Per quanto riguarda le ambizioni nucleari della Corea del Nord, le posizioni scettiche nei confronti di una possibile soluzione di disarmo hanno trovato conferma. Contrariamente agli auspici, la Corea del Nord probabilmente non rinuncerà alle armi nucleari e ai relativi sistemi vettori. È tuttavia improbabile che, fornendo scarse controprestazioni, essa ottenga dagli Stati Uniti un allentamento delle sanzioni.

## 5 Ripercussioni sulla Svizzera

La Svizzera è direttamente interessata dai cambiamenti nel contesto in materia di politica di sicurezza. Oltre alle tensioni tra gli Stati occidentali e la Russia, è indubbio in particolare il potenziale di escalation militare derivante dal conflitto tra gli Stati Uniti e l'Iran. Il carattere asimmetrico di tale conflitto innalza anche il livello della minaccia terroristica in Europa. Non vi è alcuna certezza che vi sia almeno un attore principale disposto a perlomeno mettere in conto un importante scontro militare con un altro attore di rilievo. Ma il continuo tentativo di imporre senza compromessi i propri interessi manifestando nel modo più aggressivo possibile le proprie capacità comporta il rischio di un'escalation. Anche il ricorso a forme indirette di conflitto, quali la guerra per procura, fa aumentare almeno in parte il rischio di escalation.

Nell'ottica della politica di sicurezza svizzera è strategicamente importante che gli Stati Uniti, l'Europa, vale a dire l'UE e i suoi Stati membri, nonché il Giappone rimangano attori influenti nell'ambito della politica di sicurezza. Si presume tuttavia che ciò non sarà del tutto il caso. Nel contempo aumentano in vari settori le divergenze a livello di politica di sicurezza tra i Paesi occidentali. L'Europa, vale a dire l'UE, è tuttora un attore debole sul piano della politica di sicurezza. In ambito NATO, invece, si assiste a un sostanziale aumento degli sforzi di difesa. Inoltre, i Paesi membri sono ora consapevoli della propria vulnerabilità a operazioni d'influenza. Ciò non impedirà comunque a taluni attori statali e non statali di continuare a tentare di diffondere dubbi sui processi decisionali democratici, al fine di paralizzare i sistemi politici democratici soprattutto nel settore della politica di sicurezza. Nel mirino di tali tentativi potrebbero rientrare pure progetti di armamento importanti per la sicurezza della Svizzera e le relative votazioni popolari.