



Esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza 2019

Rapporto finale



Novembre 2020

Colofone

Editore:
Direzione dell'esercitazione ERSS 19
Kasernenstrasse 19/21
3003 Berna

Destinataria:
Piattaforma politica della RSS

Novembre 2020

Premessa	5
Introduzione	6
1 Basi	7
1.1 Ricostruire una cultura di esercitazioni globali.....	7
1.2 Mandato di progetto ERSS 19	8
1.3 Obiettivi dell'esercitazione	9
1.3.1 Obiettivi generali	9
1.3.2 Obiettivi dei progetti parziali.....	9
2 Organizzazione del progetto e svolgimento dell'esercitazione	11
2.1 Organizzazione della direzione del progetto.....	11
2.2 Il ruolo delle piattaforme della Rete integrata Svizzera per la sicurezza	11
2.3 Partecipanti	12
2.4 Impostazione dell'esercitazione	14
2.5 Scenario	15
3 Fase dei rapporti sulla situazione	16
3.1 Organi della sicurezza interna	16
3.1.1 Situazione iniziale	16
3.1.2 Obiettivi della polizia	16
3.1.3 Informazione fornita ai corpi di polizia	17
3.1.4 Le istantanee «polizia» dei rapporti sulla situazione	17
3.1.5 Dialoghi operativi.....	18
3.1.6 Reazioni della polizia ai cambiamenti della situazione	19
3.1.7 Amministrazione federale delle dogane (AFD).....	19
3.1.8 Valutazione intermedia della polizia	20
3.2 Protezione della popolazione.....	21
3.3 Esercito	24
3.4 Componente di politica estera	27
3.5 Comunicazione mediatica e comunicazione di crisi	27
4 Esercitazione quadro di stato maggiore (EQSM)	29
4.1 Comitato ristretto Sicurezza (CrS)	29
4.2 Conferenza sulla situazione e sul coordinamento dei Cantoni.....	29
4.3 Riunione dello stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale	31
4.4 Rete informativa integrata, PES, quadro integrale della situazione	32
4.5 Protezione della popolazione (OrgCantCond, SMCC, SMFP, CENAL).....	34
4.5.1 Prontezza e capacità di resistenza	34
4.5.2 Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP) e nuova PES	34
4.5.3 Collaborazione tra Confederazione e Cantoni.....	34
4.5.4 Valutazione	35
4.5.5 Raccomandazioni derivanti dal progetto parziale Protezione della popolazione	36
4.6 Organi di sicurezza interna (CCPCS e SMCP, OI fedpol, MPC, AFD, SEM).....	39
4.6.1 Organizzazione della polizia	39
4.6.2 Direttive d'azione.....	39

4.6.3	Gruppo di lavoro Operazioni della CCPCS (GL OP CCPCS)	39
4.6.4	Concordati di polizia / polizia	40
4.6.5	Stato maggiore di condotta della polizia (SMCP)	40
4.6.6	Organizzazione di intervento (OI) fedpol	40
4.6.7	Amministrazione federale delle dogane (AFD)	41
4.6.8	Situazione/presentazioni della situazione	42
4.6.9	Valutazione	42
4.6.10	Raccomandazioni dal progetto parziale Polizia	43
4.7	Esercito (Cdo Op, SMSM)	46
4.7.1	Constatazioni	46
4.7.2	Valutazione	46
4.7.3	Conclusione	48
4.7.4	Raccomandazioni derivanti dal progetto parziale Esercito	49
4.8	Stato maggiore di crisi del DFAE	51
4.8.1	Valutazione degli obiettivi della fase operativa (esercitazione)	51
4.8.2	Conclusioni e prospettive	51
4.9	Comunicazione di crisi	52
4.9.1	Valutazione	52
4.9.2	Conclusione	54
4.9.3	Raccomandazioni derivanti dal progetto parziale Comunicazione di crisi	54
5	Bilancio dell'attuazione delle raccomandazioni ERSS 14	56
5.1	Osservazioni generali	56
5.2	Interviste con i partecipanti all'ERSS 14	56
5.3	Stato dell'attuazione delle raccomandazioni dopo l'ultimo rapporto del 2019	56
5.4	Pendenze risultanti dall'ERSS 14	57
6	Valutazione generale del direttore dell'esercitazione	58
7	Compendio delle raccomandazioni dell'ERSS 19	62
Allegato 1		70
	Elenco delle abbreviazioni	70
Allegato 2		73
	Mandato di progetto dell'ERSS 19	73
Allegato 3		76
	Esercizio di collegamento dell'USKA durante l'ERSS 19 con i Cantoni di ZG, SZ, FR	76

Premessa

E all'improvviso è tutto diverso... Una situazione straordinaria può colpire inaspettatamente la Svizzera e la sua popolazione sotto forma di terremoto, interruzione di corrente di lunga durata, minaccia terroristica persistente, grave ciberattacco o, come ora, sotto forma di pandemia. La vita di tutti i giorni è quindi perturbata in misura grande e imprevedibile e le procedure abituali non soddisfano più i requisiti.

Lo scopo delle esercitazioni di crisi e delle pianificazioni preventive è di comunicare nel modo più eloquente possibile che in una situazione straordinaria per tutti molte cose sono completamente diverse rispetto alla routine quotidiana. Grazie a esse i vari livelli statali e gli organi di crisi sono in grado di assumere la responsabilità in condizioni difficili e di adempiere i propri compiti. A ciò ha contribuito per molti versi l'Esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza 2019 (ERSS 19) con il suo scenario di terrorismo suscettibile di aggravamenti. I partecipanti si sono fatti coinvolgere dall'esercitazione e l'hanno utilizzata per prepararsi alla situazione eccezionale descritta e, di conseguenza, per rafforzare la resistenza in vista di una siffatta situazione di minaccia.

L'idea è che le autorità e i responsabili nella Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS) si esercitino periodicamente per un caso reale al fine di scoprire i punti deboli nella prevenzione nonché nelle strutture e nei processi e di elaborarli ed eliminarli successivamente alla crisi. Chi non si prepara alle crisi e non si esercita a gestirle, rischia di compiere errori evitabili in una situazione reale e causa danni inutili, fino alla perdita di vite umane.

L'organizzazione di crisi dev'essere così preparata da essere pronta immediatamente e i responsabili della gestione della crisi devono essere capaci di agire rapidamente e con strategia per non essere trascinati dagli eventi. Probabilmente le sfide maggiori sono costituite dal coordinamento dei numerosi attori a tutti i livelli statali e in tutti i settori interessati nonché dalla comunicazione nei confronti della popolazione e dei media. Questa sinergia con tanti partner differenti in una situazione eccezionale è inabituale e deve perciò essere oggetto di esercitazioni periodiche. A livello politico rifletteremo su come potremo strutturare tale interazione in modo ancora più realistico in occasione di una prossima esercitazione; infatti, senza un effettivo coinvolgimento del Governo nazionale e dei Governi cantonali, l'acquisizione di conoscenze si limita per lo più al piano operativo.

È altresì importante sensibilizzare la popolazione rispetto alle crisi. Se le problematiche vengono comunicate in modo pubblico e trasparente durante una grande esercitazione, in un caso reale la società le capirà meglio e potrà comprendere le istruzioni delle autorità. In una società liberale come la nostra, il coinvolgimento dell'opinione pubblica e la disponibilità della popolazione a contribuire alla soluzione del problema sono un importante fattore per gestire efficacemente le crisi. Ce l'ha mostrato in modo impressionante proprio l'attuale pandemia. L'intenso lavoro della direzione dell'esercitazione con i media nel corso dell'ERSS 19 è stato perciò giusto e importante.

Ringrazio sentitamente tutti coloro che hanno contribuito affinché il nostro sistema di sicurezza nell'ERSS 19 possa essere sottoposto a uno *stress test* significativo. Gli insegnamenti e le conseguenze sono indicati nel presente rapporto finale. Ora si tratta di metterli in atto nei prossimi anni, di ottimizzare gli organi e i processi, di aggiornare le pianificazioni, di accantonare o integrare riserve – e poi esercitarsi di nuovo.

Consigliere di Stato Urs Hofmann
Presidente della Piattaforma politica della RSS

Introduzione

Per me è stato un grande onore, ma anche una sfida, avere ricoperto la carica di direttore dell'esercitazione ERSS 19. Sono particolarmente contento e soddisfatto che l'esercitazione sia stata accolta così bene da tutti i servizi coinvolti, addirittura fin nel Principato del Liechtenstein. I media ne hanno parlato positivamente. Si è apprezzato il fatto che il nostro Paese svolga esercitazioni. Lo scenario è stato considerato credibile poiché una minaccia terroristica persistente è realistica. L'esercitazione richiede uno stretto coordinamento tra Confederazione e Cantoni per raggruppare le capacità di polizia, protezione della popolazione, esercito e politica estera. È quindi logico e generalmente accettato verificare in modo interconnesso i processi preparati. La forma di esercitazione scelta con le due fasi (quattro rapporti sulla situazione nell'arco di un anno e mezzo, poi un'esercitazione quadro di stato maggiore [EQSM] di 52 ore) ha prodotto risultati molto soddisfacenti.

Nella prevenzione del caso di terrorismo, l'esercizio di condotta strategica 2017 (ECS 17) aveva mostrato che ci sono seri deficit a livello di prontezza. Nel rapporto finale dell'ECS 17 sono stati inseriti questi punti e sono stati proposti miglioramenti. Numerosi servizi hanno sfruttato l'ERSS 19 quale opportunità per esercitarsi nuovamente. Tuttavia, in futuro dovrebbe essere rafforzata la partecipazione dei dipartimenti federali e della Cancelleria federale.

Il rapporto finale dell'ERSS 19 si riallaccia a quello dell'ERSS 14, le cui 16 raccomandazioni nel frattempo sono state trattate intensamente. Le conclusioni del direttore dell'ERSS 14, Toni Frisch, fanno parte del presente rapporto.

Secondo il decreto del Consiglio federale del 20 maggio 2020, contestualmente alla presa d'atto del rapporto finale ERSS 19 ha luogo un'elaborazione della crisi legata alla pandemia di coronavirus. In tale contesto, la Cancelleria federale e gli organi federali interessati sono incaricati, in collaborazione con i Cantoni e terzi, di presentare al Consiglio federale entro la fine del 2020 un rapporto basato sull'analisi della gestione della crisi durante la pandemia da COVID-19. Nel contribuire alla suddetta elaborazione, la SG-DDPS assicura che le conclusioni risultanti dalla gestione della crisi da COVID-19 saranno considerate nell'attuare le raccomandazioni del rapporto finale dell'ERSS 19.

I miei sinceri ringraziamenti vanno a tutti i partecipanti per il grande impegno profuso. Hanno fornito un importante contributo alla sicurezza della Svizzera. I risultati dell'ERSS 19 mostrano dove si può ancora ottimizzare. Dobbiamo sfruttare tale opportunità ed ecco perché ci esercitiamo.

Hans-Jürg Käser
Direttore dell'ERSS 19

1 Basi

1.1 Ricostruire una cultura di esercitazioni globali

In passato esercitazioni nazionali su vasta scala venivano svolte a intervalli regolari nell'ambito della difesa integrata per testare l'efficienza del sistema globale della politica di sicurezza. Dopo la fine della Guerra fredda è scemata questa cultura delle esercitazioni. L'esercizio di condotta strategica del 1992 è stata l'ultima esercitazione globale Confederazione-Cantoni. Dal 1997 la Cancelleria federale ha organizzato esercizi di condotta strategica, che però si sono concentrati sul livello federale, vale a dire sul Consiglio federale e sui dipartimenti federali oppure sui loro organi di crisi.

Nel Rapporto sulla politica di sicurezza del 2010 il Consiglio federale ha annunciato che in futuro, come in altri Paesi, anche in Svizzera occorrerà svolgere periodicamente esercitazioni globali impegnative. Attacchi terroristici quali l'attentato con gas sarin, o nervino, compiuto a Tokyo nel marzo del 1995, oppure il grave attentato terroristico dell'11 settembre 2001 a New York, grandi catastrofi naturali (p. es. terremoti), ciberattacchi strategici contro le infrastrutture di uno Stato oppure gravi pandemie mettono alla prova gli Stati e le loro società. La condotta dev'essere mentalmente e tecnicamente preparata a questo tipo di situazioni. Si tratta di testare la collaborazione tra gli organi di condotta della Confederazione e quelli dei Cantoni, con la partecipazione di partner civili e dell'esercito. Gli insegnamenti tratti da queste esercitazioni devono servire a ottimizzare ulteriormente la Rete integrata Svizzera per la sicurezza. Per realizzare siffatte esercitazioni, la Confederazione e i Cantoni costituiscono direzioni del progetto e direzioni dell'esercitazione congiunte.

Dopo una lunga attesa di 22 anni, nel 2014 si svolge la prima esercitazione della RSS (ERSS) sotto forma di esercitazione globale Confederazione-Cantoni. Lo scenario consisteva in una persistente penuria di energia elettrica con contemporaneo verificarsi di una pandemia d'influenza. All'esercitazione hanno partecipato i sette dipartimenti della Confederazione, tutti i Cantoni e i gestori di infrastrutture critiche. L'esercitazione ha fornito importanti elementi quanto al funzionamento e all'ulteriore sviluppo della RSS e alla gestione delle crisi sul piano nazionale.

Confederazione e Cantoni hanno approvato una raccomandazione in tal senso nel rapporto finale dell'ERSS 14, secondo la quale ogni 4-5 anni dovrebbero svolgersi ulteriori ERSS. Si è inoltre convenuto di istituire un team centrale ERSS permanente per monitorare la messa in atto degli insegnamenti tratti dalle passate ERSS nonché di progettarne e prepararne di future. In applicazione di tale raccomandazione, nel novembre del 2015 la Piattaforma politica della RSS ha conferito il mandato per l'ERSS 19.

1.2 Mandato di progetto ERSS 19

Con l'approvazione del rapporto finale sull'ERSS 14, il Consiglio federale e i Cantoni (rappresentati dalla CDDGP e dalla CG MPP) hanno autorizzato anche la raccomandazione per future ERSS. Nella sua seduta del 20 maggio 2015, quando ha trattato il rapporto finale ERSS 14, il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di elaborare un concetto di massima per la prossima ERSS e ha ordinato di coordinare lo scadenziario con la Cancelleria federale nell'ambito della pianificazione generale delle grandi esercitazioni.

Nella sua seduta del 7 settembre 2015 la Piattaforma politica della RSS ha incaricato il team centrale ERSS di sottoporle un mandato di progetto in occasione della successiva seduta del novembre del 2015. Per lo svolgimento dell'esercitazione e l'elaborazione di un rapporto finale con raccomandazioni la Piattaforma politica ha chiesto che si cercasse un direttore dell'esercitazione esterno, analogamente a quanto successo con l'ERSS 14.

Il 9 novembre 2015 la Piattaforma politica della RSS ha firmato quale committente il mandato di progetto ERSS 19 (allegato 2). Con la sua decisione del 13 gennaio 2016 sulla «pianificazione generale delle grandi esercitazioni» il Consiglio federale ha confermato che nel 2019 si sarebbe svolta la successiva esercitazione, la ERSS 19. Il mandato di progetto per l'ERSS 19 fissava direttive per lo scenario, il finanziamento (costi trasversali SG-DDPS), il potenziamento delle risorse di personale e i prodotti attesi (concetto di massima e concetto dettagliato, manuale di progetto, rapporti sullo stato, ERSS 19, rapporto finale). Ha inoltre specificato le seguenti pietre miliari:

Fine 2016	Approvazione del concetto di massima (obiettivi, scenario, metodologia, organizzazione, scadenziario) da parte della Piattaforma politica della RSS, del Consiglio federale e dei Cantoni (rappresentati dalla CDDGP e dalla CG MPP).
Fine 2017	Approvazione del concetto dettagliato da parte della Piattaforma politica della RSS.
Fine 2018	Preparativi generali conclusi, verifiche e test eseguiti, riscontri valutati e correzioni apportate.
Fine 2019	ERSS 19 svolta.
Fine 2020	Analisi conclusa, rapporto all'attenzione della Piattaforma politica della RSS, del Consiglio federale e dei Cantoni (rappresentati dalla CDDGP e dalla CG MPP), scioglimento o trasferimento dell'organizzazione di progetto.

1.3 Obiettivi dell'esercitazione

1.3.1 Obiettivi generali

L'ERSS 19 è intesa a verificare e documentare

- il modo in cui il nostro Paese può gestire una minaccia terroristica persistente e gli aspetti critici in tale contesto;
- le modalità di collaborazione tra gli organi di gestione delle crisi della Confederazione, dei Cantoni e di terzi e a determinare se coordinano le loro misure in base a una strategia di gestione comune;
- se tali organi sono in grado di intervenire rapidamente e di garantire la necessaria capacità di resistenza e se dispongono di un quadro della situazione consolidato e aggiornato;
- se le pianificazioni preventive disponibili per far fronte al terrorismo sono sufficienti;
- se la comunicazione di crisi della Confederazione, dei Cantoni e di terzi è armonizzata;
- il modo in cui sono state attuate le raccomandazioni formulate nel rapporto finale dell'ERSS 14.

Sulla base di questi obiettivi generali sono stati definiti, insieme ai responsabili dei progetti parziali, i seguenti obiettivi specifici.

1.3.2 Obiettivi dei progetti parziali

Protezione della popolazione

- La capacità di agire degli organi di condotta e delle organizzazioni d'intervento è garantita grazie a una gestione continuativa e mantenuta durevolmente grazie alle decisioni delle autorità politiche e a decisioni riservate già approvate;
- la ripartizione delle competenze (politiche e operative) tra organi direttivi della Confederazione, dei Cantoni e di terzi è definita e i gestori delle infrastrutture critiche minacciate vengono coinvolti a tutti i livelli;
- le pianificazioni preventive per far fronte al terrorismo sono verificate e coordinate in seno ai gruppi di lavoro «Svizzera nord-occidentale», «Svizzera centrale», «Svizzera orientale» e «Svizzera latina»;
- la capacità di resistenza (condotta, personale, materiale) è pianificata e organizzata per almeno tre mesi. Le basi legali (ad es. durate d'intervento, obblighi) sono considerate e i processi di chiamata in servizio verificati in base al livello di escalation;
- i presupposti tecnici e organizzativi sono definiti, affinché tutti i livelli di condotta possano riferirsi a un quadro completo della situazione;
- le indicazioni di comportamento sono definite e possono essere diffuse rapidamente. La comunicazione di crisi si avvale a tal fine anche di canali di comunicazione quali i social media.

Polizia

- Il lavoro della polizia è coordinato e preparato a livello nazionale da decisioni politiche e strategiche degli esecutivi della Confederazione e dei Cantoni;
- la ripartizione dei compiti tra polizia, Amministrazione federale delle dogane (AFD), Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), esercito, polizia dei trasporti, società di sicurezza private e protezione della popolazione è chiara e le responsabilità sono definite;
- compiti, competenze, responsabilità, coordinamento e condotta di corpi di polizia, Stato maggiore di condotta della polizia, gruppo di lavoro Operazioni e fedpol sono chiari e definiti;
- nell'impiego di persone chiave nei corpi di polizia e nello Stato maggiore di condotta della polizia si evitano attriti, assicurando così durevolmente la capacità operativa e di condotta;
- i partner della RSS hanno a disposizione in qualsiasi momento il quadro della situazione della polizia;
- la capacità di resistenza è pianificata e organizzata per almeno tre mesi. Le pianificazioni delle rinunce sono approvate dalle autorità politiche;

-
- le indagini del Ministero pubblico della Confederazione e delle procure pubbliche sono coordinate;
 - le attività di comunicazione nell'ambito delle rispettive competenze sono coordinate e rese note senza contraddizioni.

Esercito

- Le opzioni strategico-militari sono elaborate conformemente al mandato politico e all'analisi del contesto strategico, sono armonizzate con quelle dei partner della RSS e il piano consolidato è sottoposto unitamente a questi ultimi ai governi per decisione;
- la capacità di condotta degli stati maggiori militari è garantita in permanenza. Nell'ambito della rete informativa integrata vengono forniti contributi in funzione dei livelli al fine di disporre di un quadro integrale della situazione;
- ai fini dell'armonizzazione dei piani, negli stati maggiori dei partner della RSS sono garantite rappresentanze reciproche;
- in collaborazione con gli stati maggiori dei partner della RSS sono elaborati concetti per la gestione di una minaccia terroristica persistente focalizzati sulla «protezione dei luoghi pubblici» e coordinati per tutte le sfere operative con la pianificazione d'intervento «Terrorismo» del Comando Operazioni;
- l'efficienza del sistema di prontezza dell'esercito è verificata, e in particolare la capacità di resistenza per almeno tre mesi per quanto riguarda il personale, l'istruzione e il materiale; le possibilità di miglioramento (aspetti giuridici e temporali delle misure negli ambiti dottrina, organizzazione, istruzione, materiale, personale, finanze, infrastruttura, sicurezza) sono identificate e illustrate;
- durante l'esercitazione quadro di stato maggiore si verificano parti dei piani e dei concetti d'intervento del livello tattico approvati; i risultati sono sfruttati per successivi esercizi con truppe al completo;
- sono forniti contributi per il concetto in materia di comunicazione a livello di Confederazione e le necessità dell'esercito in ambito di comunicazione strategica sono definite.

Comunicazione di crisi

- La comunicazione di crisi è parte integrante tanto della condotta politica quanto della condotta tattica e operativa;
- i governi, le autorità e i terzi rispettano le proprie competenze e le strutture esistenti sono utilizzate;
- i responsabili della comunicazione/comunicazione di crisi della Confederazione, dei Cantoni e di terzi applicano in modo coerente i principi riconosciuti della comunicazione;
- i messaggi, i contenuti, le linee di comunicazione e le scadenze sono coordinati a livello nazionale e i canali/mezzi/strumenti disponibili utilizzati correttamente e in modo efficace;
- quale piattaforma nazionale per la comunicazione di crisi viene utilizzata la Presentazione elettronica della situazione (PES).

2 Organizzazione del progetto e svolgimento dell'esercitazione

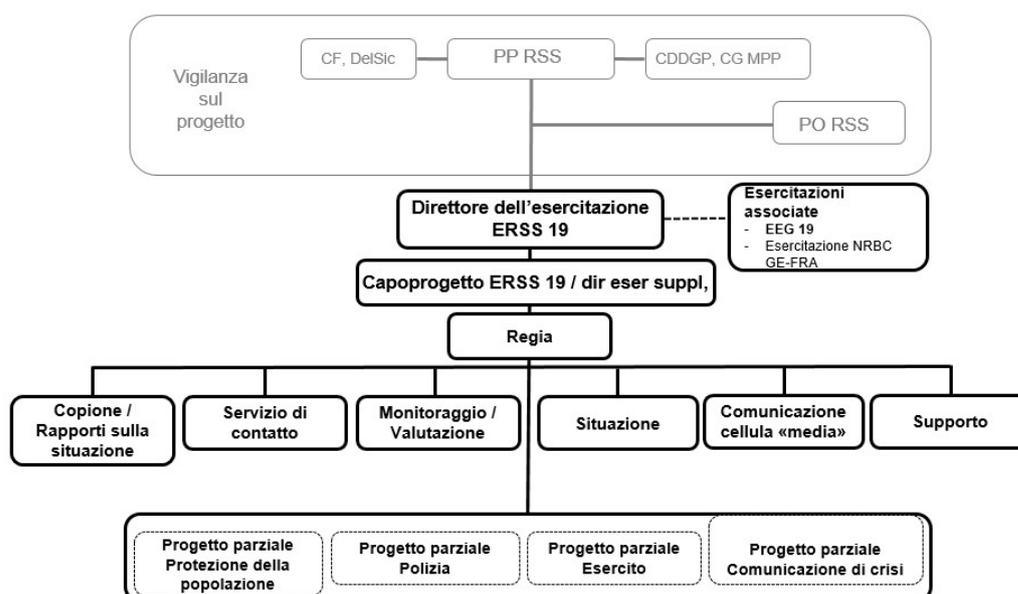
2.1 Organizzazione della direzione del progetto

Le ERSS sono progetti di partenariato Confederazione-Cantoni. Ciò si riflette anche nell'organigramma dell'ERSS 19.

La massima vigilanza sul progetto di ERSS è costituita dal Consiglio federale dalla parte della Confederazione e dalle due Conferenze CDDGP e CG MPP dalla parte dei Cantoni.

La parità Confederazione-Cantoni si è rispecchiata nell'ERSS 19 anche nei progetti parziali:

- Protezione della popolazione e Polizia erano condotti dai Cantoni;
- Esercito e Comunicazione di crisi dalla Confederazione.



2.2 Il ruolo delle piattaforme della Rete integrata Svizzera per la sicurezza

Il Rapporto sulla politica di sicurezza 2010 prevedeva che per la realizzazione di esercitazioni periodiche di grande portata Confederazione e Cantoni costituissero direzioni del progetto e direzioni dell'esercitazione congiunte. Il neoconcepito Meccanismo di consultazione e coordinamento RSS doveva dirigere queste esercitazioni. A partire da ciò la Piattaforma politica della RSS ha conferito il mandato di progetto per l'ERSS 14, con la Piattaforma operativa della RSS (già Comitato direttivo della RSS) designata quale organo di vigilanza sul progetto. Anche per l'ERSS 19 sono state discusse in precedenza nella Piattaforma operativa e decise dalla Piattaforma politica le fasi di pianificazione essenziali, dal tema dell'esercitazione, al genere di esercitazione e alla sua durata fino alla composizione delle direzioni dei progetti parziali e alla designazione del direttore dell'esercitazione.

2.3 Partecipanti

Confederazione: il Comitato ristretto Sicurezza (CrS), fedpol (specialmente con l'Organizzazione d'intervento di fedpol), il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), il Ministero pubblico della Confederazione, l'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP; soprattutto lo Stato maggiore federale Protezione della popolazione [SMFP]), l'esercito con il Comando Operazioni e lo Stato maggiore strategico-militare (SMSM), l'Amministrazione federale delle dogane (AFD e DOGANA) e la Segreteria di Stato della migrazione (SEM). Vi si è aggiunto il SIC, che ha coordinato la rete informativa nell'ERSS 19 sul piano strategico. A livello operativo, tutti i dipartimenti erano coinvolti nell'ERSS 19 attraverso lo SMFP e l'Organizzazione d'intervento di fedpol (fedpol quale ufficio responsabile).

Il Consiglio federale in quanto organo collegiale e l'Amministrazione federale nel suo insieme non hanno preso parte all'ERSS 19 poiché il primo si era già esercitato quale organo integrale nell'ECS 17, svoltosi due anni prima. All'inizio del 2019 esso ha precisato che le segreterie generali dei dipartimenti oppure gli stati maggiori dei consiglieri federali e la Cancelleria federale non erano tenuti a partecipare all'ERSS 19. Dovevano soltanto essere simulati nello Stato maggiore di contatto della direzione dell'esercitazione. I dipartimenti o le segreterie generali erano però liberi di fare esercitare ancora una volta nell'ERSS 19 i propri stati maggiori di crisi.

Coinvolto prima dell'esercitazione, il Consiglio federale ha deciso il dipartimento cui affidare la direzione delle operazioni nella gestione delle crisi della Confederazione. Essendo la crisi chiaramente caratterizzata come minaccia terroristica persistente, era ovvio trasferire la direzione delle operazioni al DFGP, oppure a fedpol quale ufficio responsabile. Il DFGP era incaricato di convocare o simulare uno stato maggiore *ad hoc* con composizione interdipartimentale

Cantoni: tutti i Cantoni hanno partecipato con il proprio organo di condotta cantonale nonché con il corpo di polizia. Un ruolo di coordinamento importante lo ha svolto lo Stato maggiore di condotta della polizia, un organo della CCPCS istituito in occasione dell'ERSS 14. Il coordinamento e la collaborazione stretti con il lavoro di polizia della Confederazione durante l'ERSS 19 sono stati sostenuti dal fatto che lo Stato maggiore di condotta della polizia ha potuto utilizzare i nuovi locali di condotta previsti per esso nello stabile di fedpol.

Nel caso normale nei Cantoni il livello politico era coinvolto attraverso le direttrici e i direttori della sicurezza. In parte, ad esempio a Lucerna, Soletta e Friburgo, l'intero Governo si è occupato dello stato dell'esercitazione e ha preso decisioni in merito all'ulteriore procedura nella gestione della crisi del proprio Cantone.

Stati esteri: la partecipazione del Liechtenstein è avvenuta sulla base della «Dichiarazione d'intenti tra il Consiglio federale svizzero e il Governo del Principato del Liechtenstein per un'intensificazione della collaborazione nel settore della sicurezza» del 18 febbraio 2013. Data la stretta interdipendenza sul piano operativo nell'ambito di polizia e nella gestione di catastrofi ed emergenze, già in una prima fase di pianificazione il nostro vicino ha comunicato il proprio interesse a una partecipazione all'esercitazione. La partecipazione definitiva è stata decisa a livello di dipartimenti nei due Stati e approvata dai rispettivi Governi.

La partecipazione della Germania e della Francia si è limitata al loro coinvolgimento nell'ambito delle esercitazioni associate all'ERSS 19: EEG 19¹ (che includeva circondari amministrativi

¹ Esercitazione d'emergenza generale. Con l'EEG 19 è stata esaminata la protezione d'emergenza della Centrale nucleare di Beznau (CNB).

nella Germania meridionale confinanti con la Svizzera) ed esercitazione NRBC² di Ginevra (con la partecipazione di capacità civili e militari provenienti dalla Francia).

Fase	Preparazione		Realizzazione				Analisi
	Cosa, quando	Incontro informativo 22 marzo 2018	Piani di gestione marzo 2018 – ott. 2019	Giornata di apertura 4 nov. 2019	Esercitazione quadro di stato maggiore - EQSM 11 – 13 nov 2019	EEG 19 12 – 14 nov. 2019	
Servizio od organizzazione partecipante all'esercitazione							
Comitato ristretto Sicurezza				X			
Piattaforma politica della RSS			X				X
CDDGP	X	X	X	X			X
CG MPP	X	X	X	X			X
Stato maggiore federale Protezione della popolazione	X	X	X	X	X	X	X
GL Operazioni (Concordato IKAPOL)	X	X	X	X			X
Stato maggiore di condotta della polizia	X	X	X	X			X
OC fedpol, SMOR	X	X	X	X			X
SEM	X	X	X	X			X
AFD	X	X	X	X			X
SIC	X	X	X	X			X
Direzione UFPP	X		X	X	X	X	X
CENAL	X	X	X	X	X	X	X
Laboratorio di Spiez, squadra d'intervento del DDPS	X		X		X	X	X
IFSN	X	X	X	X	X		X
Stato maggiore strategico-militare (SMSM - esercito)	X	X	X	X	X	X	X
Cdo Operazioni + SD, SM collegamento territoriale cantonale	X	X	X	X	X	X	X
Cdo Istruzione	X	X	X	X	X	X	X
Base d'aiuto alla condotta (BAC)	X	X	X	X	X	X	X
Base logistica dell'esercito (BLEs)	X	X	X	X	X	X	X
Ministero pubblico della Confederazione	X		X	X			X
Governi cantonali	X		X	X	X	X	X
Organi cantonali di condotta (OrgCantCond)	X	X	X	X	X	X	X
Corpi di polizia	X		X	X			X
Organi comunali di condotta (città)	X	X	X	X	X	X	X
Procure pubbliche			X	X			X

² Nucleare, radiologico, biologico e chimico

Infrastrutture critiche	X	X	X	X	X		X
Società di sicurezza private	X	X	X	X			X
Estero (LIE)	X	X	X	X			X
Estero (FRA, GER)					X	X	

Tabella: Panoramica dei servizi partecipanti all'ERSS 19

2.4 Impostazione dell'esercitazione

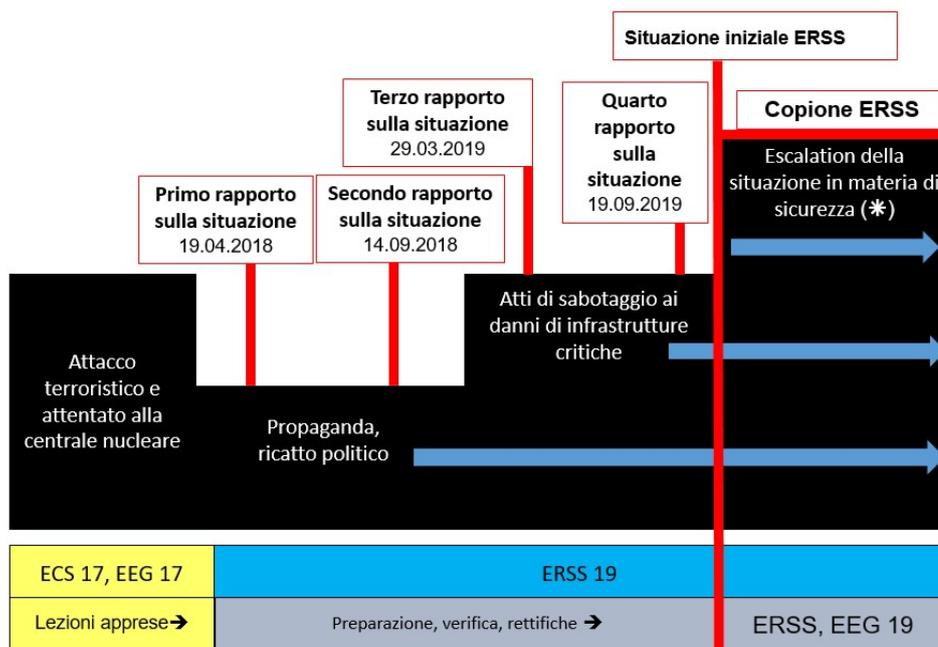
L'impostazione dell'esercitazione serve a rispondere alla domanda su come il nostro Paese può gestire una minaccia terroristica persistente e sugli aspetti critici in tale contesto. Per rispondervi è stato necessario organizzare una simulazione conseguentemente onerosa. In definitiva si trattava di verificare la prontezza nell'ottica di una situazione di terrorismo reale.

Secondo la direzione dell'esercitazione, i partecipanti dovevano poter studiare approfonditamente lo scenario di minaccia terroristica persistente già prima dell'ERSS 19, a titolo di preparazione alle crisi. A tale scopo, in aggiunta allo scenario, a distanza di sei mesi l'uno dall'altro sono stati messi a disposizione quattro rapporti sulla situazione nei quali sono state fatte affermazioni fittizie quanto alle misure adottate. Grazie a tali documenti, i partecipanti hanno avuto l'opportunità di procedere a valutazioni della situazione e di elaborare pianificazioni di gestione (p. es. pianificazioni preventive oppure piani d'intervento) e di armonizzarli con quelli dei partner.

Un primo rapporto sulla situazione della primavera 2018 ha descritto la situazione al livello di escalation «Propaganda e ricatto politico», quando la Svizzera, a seguito dello scenario dell'ECS 17, era esposta ai ricatti politici del gruppo terrorista fittizio Global Liberation Front (GLF).

I successivi rapporti sulla situazione hanno consentito l'analisi dei prossimi livelli di escalation, in particolare quando erano minacciate infrastrutture critiche.

Il massimo livello di escalation di una minaccia acuta per la sicurezza nello spazio pubblico è stata oggetto dell'EQSM del novembre del 2019.



* Obiettivo strategico: impedire ulteriori attacchi terroristici

2.5 Scenario

Nel concetto di massima dell'ERSS 19 il Consiglio federale e i Cantoni (tramite CDDGP e CG MPP) hanno stabilito in modo vincolante lo scenario per l'EQSM e i rapporti sulla situazione pubblicati in precedenza. Dopo i temi della situazione di penuria di energia elettrica e della pandemia nell'ERSS 14, nell'ERSS 19 si è deciso di occuparsi degli aspetti centrali di una minaccia terroristica persistente. Il mandato di progetto del novembre 2015 esigeva inoltre che la situazione nello scenario conoscesse un crescendo di gravità per imporre il necessario obbligo di collaborazione tra le varie forze di sicurezza e i diversi livelli gerarchici.

Lo scenario deve descrivere un contesto di esercitazione per quanto possibile realistico e quindi creare una situazione di crisi insolita ma comunque realistica per i partecipanti. Partendo dalla situazione normale, passando per una situazione particolare per giungere alla situazione straordinaria, questo crescendo di gravità è stato uno dei vari requisiti posti allo scenario complesso. Dopotutto un contesto dell'esercitazione con scenario e copione è sempre un compromesso tra realtà, finzione e metodologia. Si è accettata consapevolmente un'esagerazione degli eventi riguardo alla plausibilità e all'entità dei danni.

Come già per lo scenario dell'ECS 17, con il cosiddetto Global Liberation Front (GLF) si è usato un avversario fittizio. I moventi del GLF nonché le sue strutture, provenienza e capacità sono stati sviluppati dal SIC specialmente per l'ESC 17 e l'ERSS 19. Utilizzando un avversario modello generico si intendeva fra l'altro impedire che sorgessero interferenze tra mondo reale e scenario dell'ERSS 19. È stato inoltre possibile creare un'organizzazione terroristica dotata di capacità con le quali sono stati raggiunti in modo ottimale gli obiettivi dell'esercitazione.

Secondo lo scenario fittizio, come gli altri Stati occidentali il nostro Paese è il nemico per antonomasia dell'ideologia del GLF: nel novembre del 2017 è stato preso di mira quale obiettivo prioritario da quest'ultimo. Molti combattenti del GLF sono stati arrestati o uccisi nel contesto degli attacchi rivolti contro la sede dell'ONU a Ginevra. In tal modo è stato sventato l'obiettivo del GLF di forzare la revoca delle sanzioni ONU emanate contro di esso. Da allora in avanti il GLF si è scatenato contro la Svizzera, dove erano detenuti tre degli attentatori di Ginevra, e ha esortato a compiere attentati. A ciò si sono aggiunti propaganda, ricatto politico nonché manipolazione dei media, azioni di sabotaggio e ciberattacchi contro infrastrutture critiche. In tal modo il GLF voleva impedire che presso il Tribunale penale federale a Bellinzona potesse svolgersi il previsto processo contro i tre attentatori di Ginevra (scenario dell'ECS 17).

Distribuita agli stati maggiori un'ora prima che cominciasse l'esercitazione in cui erano impegnati, la situazione iniziale illustrava un attentato terroristico di tre giorni prima alla stazione centrale di Zurigo. La notte precedente, con azioni di sabotaggio contro l'approvvigionamento di elettricità e con ciberattacchi sono stati poi fortemente perturbati il traffico ferroviario nonché quello dei pagamenti nel nostro Paese. Un incendio di vaste proporzioni nella regione di Othmarsingen ha causato l'interruzione della linea ferroviaria e dell'autostrada, ma anche di un'importante linea elettrica. Il fuoco ha inoltre distrutto gran parte del centro logistico dell'esercito e dunque anche i veicoli che vi erano parcheggiati e il materiale dell'esercito immagazzinati.

Con tali eventi principali già rodati, il primo giorno di esercitazione si è entrati nell'EQSM. Così si intendeva impedire che l'EQSM relativamente breve diventasse una mera esercitazione di gestione a livello tattico. Gli stati maggiori impegnati nell'esercitazione dovevano piuttosto analizzare la situazione in evoluzione, traendone le opportune conclusioni e conseguenze. Tale anticipazione era impegnativa e ha costretto gli stati maggiori partecipanti a interazioni nell'intera RSS. Dal loro punto di vista l'obiettivo strategico era impedire ulteriori attentati.

Durante l'EQSM di 52 ore gli stati maggiori partecipanti all'esercitazione sono stati confrontati a varie sfide nazionali: la limitazione della mobilità su rotaia e su strada, la verifica della pianificazione d'evacuazione in caso di contaminazione radioattiva nonché le ripercussioni di un'intossicazione alimentare da tossina botulinica a livello nazionale. L'intossicazione alimentare riguardava praticamente tutti i Cantoni nonché vari servizi della Confederazione. Nello scenario hanno iniziato a scarseggiare le capacità di medicina intensiva (posti con respiratori artificiali) degli ospedali. Vi sono poi stati ciberattacchi a infrastrutture critiche dell'approvvigionamento di elettricità, ma anche a importanti sistemi dell'esercito. La dimensione di politica estera è stata evidenziata con attacchi contro sedi diplomatiche della Svizzera all'estero.

Inoltre, con un attacco mediante drone è stato paralizzato l'esercizio aereo all'aeroporto di Ginevra, si è identificato un aereo dirottato nel nostro spazio aereo e sono stati coinvolti nel traffico merci e passeggeri illegali vari elementi di politica di sicurezza quali l'AFD oppure il SIC. L'inclusione della tematica dell'EEG prevista dalla pianificazione generale di grandi esercitazioni esige che anche l'ipotetica avaria della centrale nucleare di Beznau 2 (CNB 2) fosse integrata nello scenario. Ciò è successo in particolare l'ultimo giorno dell'esercitazione con l'attivazione dell'allarme generale nei Comuni intorno alla centrale. Assieme a varie notizie false diffuse dal GLF, questo allarme ha mandato in tilt la circolazione. Con varie notizie false si intendeva rendere insicura la popolazione e indurla ad agire in modo sbagliato.

Il copione per l'EQSM è stato rielaborato lungo le linee d'azione descritte. Sono stati redatti circa 200 annunci (*injects*) e circa 300 comunicati stampa che sono stati forniti secondo copione durante l'EQSM di 52 ore. Durante l'esercitazione, alcuni degli annunci sono stati modificati spontaneamente o ne sono stati aggiunti di nuovi.

3 Fase dei rapporti sulla situazione

3.1 Organi della sicurezza interna

3.1.1 Situazione iniziale

Gli organi di polizia della Svizzera (di seguito «polizia») sono stati posti davanti al compito di adottare, coordinare e attuare, in modo interconnesso e in funzione della situazione, misure per la gestione di una minaccia terroristica persistente.

3.1.2 Obiettivi della polizia

La polizia doveva affrontare le seguenti sfide:

- gestione di una minaccia terroristica persistente;
- chiarimento della collaborazione tra Confederazione, Cantoni, città e terzi;
- verifica della prontezza d'intervento e della capacità di resistenza;
- verifica della pianificazione preventiva «Terrorismo» (piano d'azione) e comunicazione di crisi;
- verifica, interna e con la Confederazione, della condotta di polizia in caso di minaccia a livello svizzero, specialmente la gerarchia d'intervento della Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS);
- chiarezza di condotta nei Cantoni: polizia – OrgCantCond; processo decisionale politico;

-
- pianificazione del mantenimento della capacità di condotta e della libertà di condotta;
 - chiarimento della responsabilità operativa / responsabilità di condotta con l'Amministrazione federale delle dogane (AFD), l'esercito, la polizia dei trasporti, le società di sicurezza private;
 - impiego di forze estere.

3.1.3 Informazione fornita ai corpi di polizia

In occasione del suo convegno del 20 marzo 2018, la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS) è stata informata riguardo alla situazione iniziale e agli obiettivi. Il 27 febbraio 2018 e il 22 gennaio 2019 il comitato direttivo della CCPCS è stato informato sullo stato dell'ERSS 19 in quelle date. Il 1° febbraio 2019 il Concordato di polizia della Svizzera centrale (*Zentralschweizer Polizeikonkordat*; ZPKK) e il 14 marzo 2019 il Concordato di polizia della Svizzera orientale (*Ostschweizer Polizeikonkordat*; ostpol.ch) sono stati aggiornati sull'ERSS 19. L'8 maggio 2019 è stato informato il Concordato di polizia della Svizzera nordoccidentale (*Nordwestschweizer Polizeikonkordat*). La polizia cantonale di San Gallo, la polizia cantonale di Appenzello Esterno, la polizia cantonale di Zurigo e l'AFD sono state introdotte singolarmente all'esercitazione. Il 25 febbraio 2019 è seguita l'informazione per la Svizzera romanda e il Ticino. Inoltre, fino all'EQSM si sono svolte varie sedute con il presidente della CCPCS e il presidente del gruppo di lavoro Dottrina/istruzione della CCPCS. Separatamente vi è stata l'elaborazione dello scenario «Tribunale penale federale di Bellinzona». Il Cantone Ticino aveva deciso di interpretare realmente la protezione del Tribunale penale federale.

3.1.4 Le istantanee «polizia» dei rapporti sulla situazione

Con le istantanee, nei rapporti sulla situazione la polizia è stata introdotta sul piano tattico e strategico nell'EQSM. Conformemente all'escalation, ci si trovava di fronte a sfide sempre nuove e più grandi. Qui le istantanee non hanno rispecchiato un'effettiva cronologia di gestione, ma hanno presentato in modo frammentario l'aggravamento della situazione fino all'EQSM dell'ERSS 19.

Prima istantanea del rapporto sulla situazione

Si è partiti dall'attività normale. Pur se dopo gli attentati terroristici a Ginevra essa era piuttosto improbabile, la si è però comunque scelta dall'impostazione dell'esercitazione quale punto di partenza per sensibilizzare le forze di sicurezza e per portare a un maggiore grado di prontezza lo Stato maggiore di condotta della polizia e l'Organizzazione d'intervento di fedpol.

Seconda istantanea del rapporto sulla situazione

Con la seconda istantanea è stata aggravata per la prima volta la situazione al fine di portare per la prima volta la polizia svizzera al suo limite di sforzo e spingerla a elaborare pianificazioni delle rinunce. Con interventi politici a livello di Confederazione e Cantoni i comandanti di polizia e i responsabili a livello di Confederazione, soprattutto fedpol e AFD, sono stati indirettamente confrontati con una possibile individuazione dei problemi: sono state adottate misure ai fini di un modo di procedere armonizzato su scala nazionale? Chi dirige a livello sovraordinato la polizia svizzera in una situazione di minaccia nazionale? Le polizie cantonali dispongono di possibilità di difesa dai ciberdelitti? Come si configura la collaborazione con gli altri partner di sicurezza quali esercito, AFD oppure società di sicurezza private?

Terza istantanea del rapporto sulla situazione

La terza istantanea ha delineato i primi sovraccarichi della polizia. Sono state abbozzate pianificazioni delle rinunce e definite priorità interne. La capacità d'indagine operativa è stata presentata come esaurita e non è stato più possibile elaborare altre indagini o denunce. La fornitura dei servizi di base di polizia funzionava soltanto ancora limitatamente; il malcontento si è diffuso tra la popolazione. La valutazione della situazione «polizia» è stata presentata in modo consapevolmente esagerato, dato che altrimenti non ne sarebbe risultata alcuna necessità di coordinamento integrato.

Quarta istantanea del rapporto sulla situazione

L'obiettivo della quarta istantanea era di creare la situazione iniziale per l'esercitazione quadro di stato maggiore (EQSM). La pressione del sovraccarico è stata ritirata poiché nel frattempo la CCPCS aveva proceduto a decisioni strategiche importanti e orientate al futuro quali l'ordine operativo «KAIROS» e all'assegnazione di competenze. Lo SM ristretto SMCP ha raccolto e coordinato le richieste di sostegno militare. Il gruppo di lavoro Operazioni della CCPCS ha formulato vari raccomandazioni all'attenzione dei comandanti. Inoltre, ai fini di una condotta della polizia più centralizzata a livello nazionale e per esercitare un'influenza maggiore, ha formulato una decisione generale per la polizia svizzera, approvandovi idee precise riguardo all'attribuzione di compiti e mezzi, e incaricato lo SMCP di attuarla.

3.1.5 Dialoghi operativi

Già dopo il primo rapporto sulla situazione lo SMCP e fedpol hanno riconosciuto la necessità di coinvolgere a livello operativo tutti i partner di sicurezza e di eseguire una valutazione della situazione congiunta. Dopo ogni rapporto sulla situazione sono stati invitati dal capo dello SMCP e dal capo di Stato maggiore dell'Organizzazione d'intervento di fedpol per un dialogo operativo i seguenti partner: rappresentanti dello SMCP e di fedpol, Ministero pubblico della Confederazione, Conferenza dei procuratori della Svizzera (CPS), Conferenza svizzera degli incaricati all'informazione dei corpi di polizia, SIC, SEM, SMFP, DFAE, AFD, Cdo Op dell'esercito, polizia dei trasporti delle FFS. Per la prima volta i partner interessati della Rete integrata si sono trovati attorno a un tavolo e hanno verificato le proprie pianificazioni previsionali, individuato le lacune e ne hanno tratto misure operative. L'ultimo dialogo operativo è stato organizzato sotto forma di *rehearsal*³ - una verifica complessiva delle pianificazioni - nei locali della Scuola di stato maggiore generale dell'esercito a Kriens. Vi sono stati ripassati 19 scenari e ogni partner ha avuto la possibilità di presentarvi le proprie pianificazioni al riguardo. Il *rehearsal* ha così offerto l'opportunità unica di scambiarsi idee su un piano di parità in modo diretto e immediato nonché di individuare rapidamente eventuali doppioni, lacune e punti d'interazione operativi e poterne quindi discutere. Visto il numero elevato di scenari trattati non è stato possibile naturalmente affrontarli nei minimi dettagli e con l'accuratezza necessaria e alcune questioni sono state volutamente lasciate in sospeso. La forma dei dialoghi operativi è però un buon strumento in particolare in caso di situazioni pianificabili oppure che evolvono sull'arco di un certo periodo. Anche in caso di eventi inaspettati i dialoghi operativi possono essere un mezzo idoneo per concertarsi in modo rapido e mirato con i partner rilevanti.

³ *Rehearsal*: valutazione congiunta di tutte le ipotesi inerenti a possibili evoluzioni di una situazione, coinvolgendo tutte le organizzazioni partner interessate, allo scopo di dedurre un'eventuale necessità d'azione e individuare opzioni d'intervento comuni.

3.1.6 Reazioni della polizia ai cambiamenti della situazione

Salvo poche eccezioni, l'effetto del primo e del secondo rapporto sulla situazione è stato semplicemente che i comandanti di polizia sono venuti a conoscenza dell'ERSS 19. Ciò è cambiato con il terzo rapporto sulla situazione, che ha insinuato che la polizia fosse sovraccarica. Per il quarto rapporto sulla situazione la CCPCS ha chiarito la propria posizione al fine di poter mantenere in una situazione eccezionale la capacità e la libertà di condotta. L'ordine operativo «KAIROS» è stato cruciale in tal senso.

La lotta contro il terrorismo è principalmente un compito della polizia. Sono sollecitati innanzitutto le polizie cantonali e fedpol nonché il Ministero pubblico della Confederazione e anche le procure pubbliche cantonali. Con il gruppo di lavoro Operazioni e l'ordine operativo «KAIROS» si è riusciti a raggruppare le forze di polizia.

3.1.7 Amministrazione federale delle dogane (AFD)⁴

«Obiettivo dell'Amministrazione federale delle dogane è la sicurezza globale al confine a favore di popolazione, economia e Stato» – così è formulato il compito dell'AFD (DOGANA e Cgcf).

Già poco tempo dopo la pubblicazione del primo rapporto sulla situazione l'AFD ha convocato il proprio Stato maggiore di condotta, in grado di gestire l'insieme delle forze operative, armate e non armate. Quest'ultimo ha coordinato in modo tale che la sicurezza potesse essere generata da personale armato e mediante analisi dei dati, valutazione dei beni e procedure nel traffico delle merci commerciabili.

In qualità di organo federale con un mandato di sicurezza alla frontiera, l'AFD è fortemente sollecitata in caso di situazioni di terrorismo. Non è stato possibile accantonare riserve a favore dei Cantoni, ma l'AFD ha anzi dovuto operare con ancora maggiore intensità alla frontiera. Vi è riuscita grazie a una pianificazione delle rinunce dei compiti nonché a un ricollocamento dei compiti interno connesso a un impiego adeguato di personale armato e non armato. Al fine di conseguire la maggiore presenza di sicurezza alla frontiera già chiesta nel secondo rapporto sulla situazione dalla politica e dalla popolazione, il direttore dell'AFD ha presentato a tempo debito al Consiglio federale una richiesta di prestazione di sostegno della polizia militare. La richiesta è stata successivamente accolta.

Si è rivelato altamente efficace il coordinamento di controllo intensificato alla frontiera con le autorità doganali dei Paesi limitrofi. Controlli «One-Stop» hanno consentito il raddoppio della copertura dei valichi di confine, un reciproco impiego di equipaggiamenti speciali nonché uno scambio d'informazioni diretto con l'organizzazione partner estera.

La rappresentanza dell'AFD nello Stato maggiore di condotta della polizia è stata preziosa, dato che – in stretta collaborazione con la polizia – l'AFD ha potuto eseguire a tempo debito attività di controllo o accertamenti nel caso di situazioni sospette e incidenti al confine oppure in centri di distribuzione). Accordi regionali sul tema «impedire i controlli multipli» hanno liberato risorse nei controlli di treni, bus di linea e camion per altre attività di controllo. È stato possibile ottenere questo risultato soprattutto dove ha funzionato bene il collegamento locale con gli stati maggiori delle organizzazioni partner.

⁴ Nell'ERSS 19, l'AFD era collocata, quale elemento della sicurezza interna, nel progetto parziale Polizia.

3.1.8 Valutazione intermedia della polizia

È valsa la pena prepararsi all'esercitazione con le quattro istantanee. Hanno avuto luogo discussioni e chiarimenti illuminanti che hanno generato considerazioni importanti, lungimiranti. Anche i dialoghi operativi hanno dato buoni risultati. Già prima dell'esercitazione quadro di stato maggiore sono stati così realizzati progressi sostanziali nella cooperazione di polizia nazionale.

3.2 Protezione della popolazione

Constatazioni

Nella fase preliminare dell'esercitazione quadro di stato maggiore gli organi cantonali di condotta (OrgCantCond) e gli stati maggiori di condotta cantonali (SMCC) si sono occupati intensamente delle situazioni descritte nei quattro rapporti sulla situazione. Nella maggior parte dei Cantoni il monitoraggio della situazione si è svolto assieme ai rispettivi corpi di polizia cantonali e in parte in contatto con i propri governi. I risultati sono stati archiviati sulla presentazione elettronica della situazione (PES) e resi accessibili agli altri utenti. In virtù degli eventi, diversi OrgCantCond/SMCC hanno verificato i propri processi e proceduto ad adeguamenti.

Secondo gli organi della protezione della popolazione, dopo la pubblicazione del primo rapporto sulla situazione nell'aprile del 2018 sono emerse le seguenti domande:

- come sono disciplinate condotta e responsabilità?
- com'è organizzato l'intervento nell'ottica di una minaccia terroristica?
- i capi intervento sono preparati e istruiti riguardo all'aspetto del terrorismo durante l'intervento?
- le pianificazioni preventive «Terrorismo» ci sono e sono aggiornate?

I direttori degli Uffici federali hanno convocato in questa fase nello SMFP varie conferenze straordinarie. Si trattava in particolare di fare in modo che tutti disponessero delle stesse informazioni e di identificare questioni di coordinamento sensibili al fattore tempo. È stato accertato che si deve prestare maggiore attenzione al coordinamento delle risorse. A tal proposito, l'11 gennaio 2019 si è tenuta una riunione, presieduta da fedpol con il DFAE, la SEM, l'UFPP (CENAL), l'esercito e l'AFD. Durante tale riunione si è constatato che permangono le modalità consolidate per le richieste attraverso la CENAL o gli stati maggiori di collegamento territoriale cantonali delle divisioni territoriali ed è inutile istituirne altre. Tra il direttore dell'UFPP e la direttrice di fedpol si è deciso che, conformemente alla strategia iniziale⁵ «Terrorismo», in corso di elaborazione, la presidenza nello SMFP rimanga al primo, essendo lo SMFP responsabile specialmente per gli ambiti rilevanti per la protezione della popolazione.

Il Comitato direttivo dell'elemento di pianificazione dello SMFP ha coordinato i lavori conclusivi delle strategie iniziali «Terrorismo» e «Incidente in una centrale nucleare in Svizzera». Nel maggio del 2019 sono state approvate dalla Conferenza dei direttori dello SMFP. Nella fase di escalation, d'intesa con il presidente e i membri dello SMFP il capo di stato maggiore dello SMFP (CSM SMFP) ha aumentato il grado di prontezza di persone chiave. Sono stati quindi soprattutto coordinati i loro piani delle vacanze ed è stata pianificata una disponibilità minima su chiamata anche nei fine settimana e nei giorni festivi. Dopo la pubblicazione del terzo rapporto sulla situazione riguardante la CENAL il CSM SMFP ha nuovamente svolto un rilevamento nel contesto dello SMFP in merito all'attuale stato di pianificazione nella protezione della popolazione. Come già l'anno prima, presso i membri dello SMFP, l'OrgCantCond e gestori di infrastrutture critiche selezionati sono state raccolte informazioni concernenti le misure adottate, le maggiori sfide, le prossime questioni di coordinamento e le previsioni. In una prima fase i riscontri sono stati raggruppati e condensati dalla CENAL e in seguito valutati dal CSM SMFP. I risultati sono stati discussi in occasione di una seduta straordinaria nell'elemento di pianificazione dello SMFP e trasformati in una valutazione della situazione. Quest'ultima è stata presentata ad aprile durante la riunione del Comitato ristretto Sicurezza (CrS), nel dialogo operativo fedpol/SMCP nonché a maggio in occasione della conferenza specializzata

⁵ Quale preparazione per l'impiego lo SMFP elabora proprie pianificazioni preventive che di norma consistono in strategie iniziali che a loro volta possono essere integrate da concetti, progetti riguardanti ordinanze di necessità e ulteriori documenti.

dell'OrgCantCond e nell'ambito della conferenza dei direttori dello SMFP. L'ulteriore elaborazione dei risultati è stata assicurata dallo CSM SMFP e dal relativo ufficio.

Il 22 maggio 2019, in occasione della conferenza ordinaria dei direttori dello SMFP, sono state poi approvate le pianificazioni preventive per gli ambiti «Terrorismo convenzionale e non convenzionale», «Incidente in una centrale nucleare in Svizzera» e «Penuria di energia elettrica», che saranno applicate a seconda della portata delle attività terroristiche.

Al fine di chiarire il tema del «Coordinamento complessivo della Gestione delle risorse della Confederazione» (ResMaB) vi sono state varie riunioni di lavoro tra il CSM SMFP, fedpol e il Cdo Operazioni. Tutti i partecipanti hanno convenuto che non serve costituire nuovi organi, ma piuttosto occorre utilizzare in modo coerente le modalità note e consolidate. Appena si renderà necessario un coordinamento complessivo, lo SMFP assumerà la responsabilità organizzativa del processo. La responsabilità materiale del coordinamento complessivo sarà decisa in funzione della situazione.

Al seminario dell'elemento di pianificazione SMFP del 24 giugno 2019 ci si è occupati di ulteriori attività preventive nello SMFP, tra le quali i temi dell'afflusso massiccio di pazienti nonché la collaborazione di stati maggiori di crisi a livello di Amministrazione federale. Sono state inoltre fornite informazioni sulla situazione rilevante per la popolazione nello SMFP, nell'OrgCantCond e tra i gestori di infrastrutture critiche d'importanza nazionale.

Conformemente all'ordinanza sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione, in caso di eventi rilevanti per la protezione della popolazione esso ha fra l'altro il compito di assicurare lo scambio di informazioni e il coordinamento con altri stati maggiori e servizi della Confederazione e dei Cantoni, con i gestori di infrastrutture critiche nonché con i servizi competenti all'estero. Partendo da questo compito, il 27 agosto 2019, diretto dal CSM SMFP e dal CSM dell'Organizzazione d'intervento di fedpol si è svolto un primo dialogo dei capi di stato maggiore a livello di Amministrazione federale in occasione del quale essi hanno avuto l'opportunità di spiegare le modalità di funzionamento del proprio stato maggiore. Sono state inoltre individuate possibili forme di cooperazione e rilevate le esigenze di coordinamento. Lo scambio di idee è stato assai prezioso e a fine ottobre è seguito un secondo dialogo.

Nella fase dei rapporti sulla situazione la CENAL operava con un team centrale. La presentazione elettronica della situazione (PES) è stata utilizzata intensamente per lo scambio di informazioni nella RSS, sia in ambito di polizia e di attività informative, sia in tutti gli ambiti della protezione della popolazione. Il team centrale ha monitorato in modo permanente la situazione assieme al Centro di notifica e di analisi della situazione (CNA) e ha incontrato e informato settimanalmente il CSM SMFP. Il CENAL ha altresì partecipato al settimanale rapporto sulla situazione da parte del SIC. In collaborazione con il CSM SMFP e in caso di conseguente cambiamento della situazione, la CENAL si è procurata attivamente informazioni presso tutti i membri dello SMFP, gli OrgCantCond e determinati gestori di infrastrutture critiche d'importanza nazionale. Le informazioni sono state elaborate nella situazione rilevante in materia di protezione della popolazione (SRPP) e pubblicate nella PES.

Dopo gli attentati e i ciberattacchi descritti nei rapporti sulla situazione sono state scambiate le informazioni necessarie con il SIC e fedpol e in base a ciò si è valutata la SRPP. Internamente alla CENAL il rapporto sulla situazione è stato aggiornato e sono state tra l'altro definite e attuate le seguenti misure (estratto):

-
- Alertswiss (app e Twitter) va definito quale canale di comunicazione alla popolazione. Tramite Alertswiss occorre divulgare informazioni reali delle autorità del livello Confederazione e Cantoni, smentire notizie false e pubblicare account delle autorità hackerati. È in corso la verifica di collegamenti di ulteriori canali di emissione;
 - sulla base dei cataloghi degli obiettivi del GLF vengono consolidate le necessità particolari e generali di informazioni;
 - il concetto di autoprotezione prevede ora una richiesta (decisione riservata) per la guardia agli impianti di comando CENAL;
 - nel settore della Gestione delle risorse della Confederazione (ResMaB), con tutti i partner, caso per caso. sono stati definiti accordi che disciplinano la cooperazione in caso di evento. Si attua la piena integrazione del ResMaB nell'organizzazione d'intervento della CENAL;
 - nel settore della cibersicurezza, i propri fornitori di prestazioni sono stati incaricati di verificare la sicurezza dei sistemi.

Valutazione

La fase preliminare dell'esercitazione quadro di stato maggiore è stata particolarmente istruttiva e rivelatrice. Nonostante un considerevole onere aggiuntivo, è valsa la pena aumentare da due⁶ a quattro il numero di rapporti sulla situazione. È stato possibile descrivere in modo più realistico il crescendo di gravità della situazione, che ha così avuto un'influenza decisiva sull'intensità delle attività di condotta dei vari stati maggiori e organi di condotta. Ciò ha anche accresciuto la pressione a collaborare con tutti i partner della RSS e incoraggiato a pensare nel contesto globale. A seconda dello scenario, nelle future esercitazioni si dovrebbe nuovamente optare per un modo di procedere metodico affine e dedicare tempo e spazio sufficienti alla fase analitica. L'intensa fase preliminare accresce anche il valore aggiunto nella susseguente, e relativamente breve, esercitazione quadro di stato maggiore, dove possono essere testati i concetti e i processi preparati.

⁶ Il concetto dettagliato dell'ERSS 19 del novembre 2017 prevedeva inizialmente soltanto due rapporti.

3.3 Esercito

Constatazioni

Sotto la direzione dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) e in stretta collaborazione con lo Stato maggiore di condotta della polizia (SMCP) è stato definito un processo di condotta iterativo a livello strategico e operativo. A partire da questa base tutti i partner interessati nella RSS hanno elaborato rilevamenti di problemi, analisi e pianificazioni approfonditi. Anche l'esercito ha portato avanti le proprie attività di condotta e a tale scopo ha adottato ipotesi pianificatorie supplementari.

Il capo dello Stato maggiore strategico-militare (C SMSM) e il capo dello Stato maggiore Comando Operazioni (CSM Cdo Op) hanno rappresentato l'esercito alle riunioni del CrS e ai dialoghi operativi fedpol/SMCP.

All'interno dell'esercito, in funzione della pubblicazione dei rapporti sulla situazione⁷ per ogni ciclo di condotta è stata definita una sequenza di dialogo nel processo di condotta iterativo, sequenza che è stata mantenuta per l'intera durata dell'esercitazione⁸. Il risultato di questi accordi sono stati quattro decreti del Consiglio federale (DCF) fittizi che hanno consentito all'esercito di fornire le prestazioni richieste già prima dell'esercitazione quadro di stato maggiore (EQSM). Tale dispositivo di decisione ha garantito all'esercito di soddisfare le richieste durante l'esercitazione.

Il Comando dell'esercito è stato informato periodicamente sullo stato di avanzamento dei lavori di pianificazione.

In occasione delle riunioni del CrS, per i rappresentanti dell'esercito si trattava di chiarire le prestazioni necessarie ai partner RSS al fine di verificare le proprie ipotesi pianificatorie.

I ruoli SMFP e SMCP nonché i processi dell'iter per l'inoltro delle richieste per lo scenario dell'esercitazione sono stati affinati. L'ordine operativo «KAIROS» della CCPCS ha disciplinato l'approccio riguardo a come, attraverso lo SMCP, si raccolgono, valutano e rendono prioritarie le richieste di prestazioni di sicurezza e di protezione dell'esercito, se ne verifica con quest'ultimo la rispettiva fattibilità e anche a come si ottiene la dichiarazione di sussidiarietà.

L'ultimo dialogo operativo fedpol/SMCP prima dell'EQSM si è svolto sotto forma di *rehearsal* presso la Scuola di stato maggiore generale a Kriens. Ciò ha offerto a tutti i partecipanti l'opportunità di discutere nei dettagli situazioni concrete su una carta, individuando reciproche dipendenze e possibilità di sostegno.

Valutazione

Le constatazioni fatte nella fase dei monitoraggi anticipati del contesto e della situazione vengono valutate nei tre ambiti tematici seguenti:

- processo di pianificazione integrale;
- prestazioni tattiche complementari da parte delle formazioni;
- iter per l'inoltro delle richieste e processi.

Processo di pianificazione integrale

⁷ Primo rapporto sulla situazione: 19.04.2018; Secondo rapporto sulla situazione: 14.09.2018; Terzo rapporto sulla situazione: 29.03.2019; Quarto rapporto sulla situazione: 19.09.2019.

⁸ Dialogo strategico-militare n. 2 (12.06.2019), Dialogo strategico n. 2 (26.06.2019); Dialogo strategico-militare n. 3 (22.10.2019), Dialogo strategico n. 3 (04.11.2019).

I contributi dell'esercito al processo di pianificazione di livello sovraordinato sono stati sempre ampiamente sostenuti nei dialoghi con la SG-DDPS, con il CE (dialogo strategico-militare) e con il capo del DDPS (dialogo strategico).

Il processo di pianificazione integrale definito per l'ERSS 19 con i dialoghi nell'ambito del CrS e di fedpol/SMCP ha avuto un valore aggiunto durevole per l'esercito.

Ciò consisteva

- nel portare avanti nella linea, con organi esistenti, i lavori di pianificazione;
- nell'imparare a conoscersi meglio reciprocamente, promuovendo così la mutua comprensione;
- nel capire meglio congiuntamente il problema della «minaccia terroristica persistente».

La duplice rappresentanza dell'esercito con il C SMSM e il CSM Cdo Op alle riunioni del CrS e al dialogo operativo fedpol/SMCP ha dato buoni risultati. Questa pianificazione congiunta durata un anno e mezzo ha consentito all'esercito di dare il proprio contributo quale partner nella RSS.

A livello operativo e strategico-militare l'esercito segue un metodo di pianificazione⁹ basato su un intento o un orientamento politico definito. Questo include, fra l'altro, lo stato finale politico perseguito, obiettivi armonizzati per le risorse statali utilizzate e la procedura strategica in un dato conflitto di interessi. Il concetto dell'esercitazione ERSS 19 prevedeva soltanto limitatamente che la condotta strategica fosse parte dell'esercitazione stessa. La direzione dell'esercitazione è stata in grado di colmare soltanto parzialmente tale lacuna. Proprio ai responsabili delle decisioni relative alla fase strategica spetta un ruolo chiave. Essi costituiscono l'organo superiore in grado di orientare globalmente l'azione dello Stato per fare fronte a una minaccia strategica.

Per realizzare in tempo la pianificazione militare, l'esercito ha dovuto adottare ipotesi pianificatorie. Nel processo di condotta iterativo scelto, tali ipotesi sono state verificate all'interno dell'esercito fino al livello politico e per la durata dei quattro cicli di condotta, laddove opportuno anche con i partner esterni all'esercito.

Con il coinvolgimento del capo del DDPS è stato possibile elaborare quattro DCF fittizi quale base d'esercitazione. Questo dispositivo di decisione del Consiglio federale ha assicurato una prontezza differenziata dell'esercito¹⁰ adeguata alla situazione. Esso ha così creato il presupposto affinché il dispositivo d'impiego degli organi di sicurezza di Confederazione e Cantoni potesse essere sostenuto e se ne potesse quindi assicurare la libertà d'azione.

Ben presto si è capito che i cybermezzi dell'esercito sono una risorsa preziosa ma limitata. Dall'inizio esso ha considerato la situazione nel ciberspazio. A livello strategico-militare, opzioni sono state elaborate e costantemente seguite a livello operativo nella pianificazione. Precise regole d'impiego (*rules of engagement*, ROE) hanno integrato le basi giuridiche per l'impiego.

⁹ Documentato nel regolamento «Führung und Stabsorganisation der Armee 17» (FSO 17, Regl 50.040) («Condotta e organizzazione di stato maggiore dell'esercito 17», *non disponibile in italiano*) e nei manuali dello SMSM «Militärstrategische Stabsarbeit» («Lavoro di stato maggiore strategico-militare», *non disponibile in italiano*) e del Cdo Op «Operative Führung» («Condotta operativa», *non disponibile in italiano*).

¹⁰ Lo studio operativo dell'esercito ne ha garantito una prontezza accresciuta e tuttavia ancora differenziata. Ha fra l'altro garantito che dal novembre 2019 al giugno 2020 fino a 8500 militari, di cui 4000 per compiti di protezione, abbiano potuto essere impiegati immediatamente in servizio d'appoggio. Inoltre, altri 2500 militari si sono tenuti pronti, quale riserva, per entrare in servizio ed essere impiegati immediatamente.

Prestazioni tattiche complementari da parte delle formazioni nell'impiego sussidiario

Il *rehearsal* in occasione del quarto dialogo operativo fedpol/SMCP del 25 ottobre 2019, ma anche il ricevimento di richieste di prestazioni dell'esercito da parte di singoli Cantoni direttamente presso il Cdo Op, hanno evidenziato come il processo «KAIROS» e il tema delle prestazioni tattiche complementari da parte delle formazioni¹¹ non abbiano ancora avuto completamente effetto prima dell'EQSM. Le richieste di prestazioni dell'esercito sono state ancora fortemente formulate con l'idea della «gestione di un singolo evento» e meno a causa della mancanza di forze di sicurezza, anticipando nel senso della «gestione di una minaccia persistente». Nel contesto di una minaccia terroristica persistente, un possibile impiego dell'esercito ha luogo in via sussidiaria (e dunque la responsabilità dell'impiego incombe alle autorità civili) secondo regole d'impiego e di comportamento chiare e definite congiuntamente.

Iter per l'inoltro delle richieste e processi

L'informazione del 15 gennaio 2019 sullo stato di pianificazione dell'esercito ha dato avvio al processo di pianificazione fedpol/SMCP, sfociato nell'ordine operativo «KAIROS», definito coinvolgendo l'esercito. Il valore aggiunto di questo approccio è stato che l'esercito aveva un unico interlocutore per le richieste nell'ambito di tutte le prestazioni di sicurezza cantonali.

Il *rehearsal* in occasione del quarto dialogo operativo fedpol/SMCP è servito anche a verificare con tutti i partecipanti all'esercitazione l'ordine operativo «KAIROS» e a concordare la procedura comune. La metodologia del *rehearsal* proposta dal capo SMCP e da fedpol è stata percepita come estremamente proficua da tutti i partner e ha conquistato la fiducia generale nei lavori preparatori di tutti i partecipanti. Tale metodologia crea in particolare valore aggiunto se in occasione del *rehearsal* i partecipanti ripassano nella pratica le proprie pianificazioni previsionali preparate per elaborare e definire in comune in quali zone, con quali mezzi e in che modo occorre sostenersi reciprocamente in una situazione concreta.

¹¹ Nel contesto del sostegno alle autorità civili l'esercito può, in linea di massima, proporre due categorie di prestazioni. Nella prima (categoria di prestazioni tecnica) vengono sollecitati prestazioni speciali (p. es. trasporto aereo) o sostegno di tecnica di combattimento nel settore dei mezzi coercitivi (p. es. elemento di sicurezza in caso di controlli). Questa categoria di prestazioni è spesso orientata alla gestione immediata degli eventi. Questo genere di fornitura di prestazioni è concordata e verificata. Funziona e non ha necessitato della verifica esplicita nell'ERSS 19.

Nella seconda (categoria di prestazioni tattica) vengono richieste prestazioni di reparto tattiche (p. es. ispezione del terreno per l'appoggio). Dunque capacità che integrano le procedure e i mezzi dei partner nella Rete integrata Svizzera per la sicurezza e che vengono valorizzate in un contesto di minaccia nel quale l'esercito può fornire un contributo complementare di durata limitata alla soluzione del problema. I mezzi dell'esercito vengono così impiegati in modo più efficace, efficiente e vantaggioso. Ad esempio *l'attentato dinamitardo nella stazione di Lucerna*: quale misura di gestione sono state riunite riserve della polizia nella zona di Lucerna. Ne sono risultate lacune in regioni periferiche. La domanda era se, di conseguenza, possono essere temporaneamente trasferiti a formazioni dell'esercito compiti con un mandato a sé stante, con responsabilità chiaramente definite e competenze disciplinate.

3.4 Componente di politica estera

Il DFAE ha monitorato una minaccia terroristica persistente all'interno e all'esterno della Svizzera. Si trattava di attacchi a infrastrutture critiche, di tentativi d'estorsione e di attacchi imminenti contro istituzioni svizzere. Il DFAE ha effettuato un monitoraggio della situazione sistematico dalla fine dell'esercizio ECS 17. La dimensione di politica estera è stata debitamente considerata in relazione ai quattro rapporti sulla situazione. L'analisi ha tenuto conto della totalità dei fattori determinanti nel nostro Paese e all'estero al fine di assicurare la copertura completa della politica estera della Svizzera.

Sulla base degli insegnamenti tratti dalle ultime grandi esercitazioni, nel corso del 2018 e del 2019 lo Stato maggiore di crisi del DFAE è stato completamente rielaborato e testato nell'ERSS 19 mediante la nuova «Weisung des EDA zum Krisenstab EDA» (152-0-D/06.11.2018; «Direttiva del DFAE relativa allo Stato maggiore di crisi del DFAE», *non disponibile in italiano*). In vista dell'esercitazione, in tre sedute con le unità organizzative designate nell'organigramma dello Stato maggiore di crisi sono state approfondite la teoria e la prassi dell'attività di stato maggiore. Ciò è fra l'altro avvenuto mediante una riunione d'informazione e di coordinamento quale «esercizio fittizio ERSS 19», una pertinente pianificazione previsionale per i «dialoghi operativi» di fedpol/SMCP, costanti rilevamenti di problemi e provvedimenti concreti. In tale contesto, il DFAE ha lavorato a stretto contatto con gli altri dipartimenti.

3.5 Comunicazione mediatica e comunicazione di crisi

Osservazione preliminare: per poter valutare la comunicazione mediatica e la comunicazione di crisi nei quattro rapporti sulla situazione, hanno dovuto essere incluse le raccomandazioni dell'ERSS 14 e dell'ECS 17.

Con l'ERSS 14 si intendeva, fra l'altro, verificare se i mezzi e i provvedimenti esistenti sono efficaci anche per l'informazione e la comunicazione nelle crisi. Uno degli obiettivi è stato di sviluppare una comprensione globale dell'informazione e della comunicazione e di accertare come si organizzano i responsabili della comunicazione tra Confederazione, Cantoni e terzi. In conclusione, si è riconosciuto che occorre migliorare il coordinamento (materiale, cronologico) delle informazioni e della comunicazione ai vari livelli statali, tra di essi nonché con terzi.

Nell'ECS 17 si è fra l'altro trattato di verificare le misure di cooperazione nella comunicazione di crisi interna ed esterna della Confederazione, dei Cantoni e dei partner. Dopo l'ECS 17, rispetto alla comunicazione di crisi della Confederazione vari dipartimenti hanno in particolare affermato che

- la comunicazione interna ed esterna dev'essere ottimizzata a tutti i livelli;
- si auspica un maggiore raggruppamento della comunicazione del Consiglio federale;
- anche in futuro le reti sociali dovrebbero essere utilizzate maggiormente nelle crisi quale mezzo di comunicazione integrativo per informare l'opinione pubblica in modo rapido e conforme ai gruppi di destinatari.

L'evoluzione della situazione di minaccia nonché il clima tra la popolazione hanno posto i responsabili della gestione della crisi a tutti i livelli davanti a grandi problemi. Dopo gli attentati del novembre 2017, tra i media, la popolazione, l'economia e la politica si è fatta largo l'insicurezza. I provvedimenti adottati dalla Confederazione e dai Cantoni in materia di sicurezza sono

stati discussi intensamente. Notizie e commenti contraddittori sui media nazionali, ma anche e specialmente su quelli internazionali hanno dato ulteriore impulso alle discussioni.

Molte delle richieste provenienti dall'ERSS 14 e dall'ECS 17 sono state riprese nei quattro rapporti sulla situazione dell'ERSS 19. Tra l'altro si è chiesto che fosse elaborata una strategia di comunicazione nazionale uniforme, concordata tra la Confederazione e i Cantoni, sia per la situazione attuale, sia per i nuovi eventi.

I quattro rapporti sulla situazione hanno evidenziato che i servizi responsabili hanno tentato di trarre gli insegnamenti dall'ERSS 14 e dall'ECS 17. In collaborazione con i servizi di comunicazione degli organi interessati (p. es. Cancelleria federale, fedpol, SIC) sono state così corrette mediante comunicati stampa notizie false del GLF pubblicate su vari canali. Si è inoltre ipotizzato che in occasione di una conferenza stampa il capo del DFGP e la direttrice di fedpol abbiano informato la popolazione in merito alla situazione attuale e alle notizie false, segnalando i canali ufficiali. Quale canale diretto della Confederazione e dei Cantoni, il portale «Alertswiss» (app, sito web) è stato utilizzato per diffondere alla popolazione notizie e indicazioni di comportamento.

Il sistema vissuto nell'ERSS 19 non era nuovo per gli organi di polizia. Un primo concetto è stato infatti elaborato già nel 2015 e comunicato al convegno dei portavoce della polizia del 2016. In seguito la collaborazione è stata ulteriormente rafforzata. È stato costituito un gruppo d'allarme comune. Nell'ECS 17 si è esercitata per la prima volta la cellula di comunicazione congiunta dei portavoce della polizia e delle autorità federali. Fino all'ERSS 19 i processi sono stati verificati ancora una volta e, ove necessario, adeguati.

Nel contempo si è tuttavia constatato nuovamente che la gestione delle attività di comunicazione politica nonché il coordinamento dei vari livelli (Confederazione, Cantoni, Comuni) devono essere verificati attentamente e sottoposti a esercitazioni.

4 Esercitazione quadro di stato maggiore (EQSM)

4.1 Comitato ristretto Sicurezza (CrS)

Nella presente situazione il CrS, composto dalla segretaria di Stato del DFAE, dal direttore del SIC e dalla direttrice di fedpol, è stato ampliato con altri partner coinvolti nella RSS. Sono stati invitati il presidente della CCPCS, il capo dello SMCP, il capo di stato maggiore dello SMFP, il procuratore federale nonché rappresentanti di alto rango della SEM, del DDPS, del DFF, dell'AFD, del DATEC e del DEFR.

Già nella fase preliminare, dopo la pubblicazione dei rapporti sulla situazione 1–4, il CrS ha effettuato di volta in volta con questi partner una valutazione della situazione a livello strategico, adempiendo così il proprio mandato di base, ossia individuare precocemente le sfide nell'ambito della politica di sicurezza. In tal modo, il CrS era in grado di analizzare in qualsiasi momento la situazione in materia di politica di sicurezza e di presentare all'occorrenza le proprie proposte alle competenti delegazioni del Consiglio federale. In concreto, nella fase preliminare sono state emanate direttive d'azione strategiche per i partner coinvolti nella RSS, tra cui il coordinamento della comunicazione mediante una cellula di comunicazione interdisciplinare composta da CCPCS, fedpol, Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e UFPP.

Ciò ha permesso di garantire una comunicazione di crisi efficiente e coordinata soprattutto durante l'esercitazione nel mese di novembre. Sono state anche definite raccomandazioni concrete per rafforzare i controlli alle frontiere nonché misure del DFAE all'estero per la protezione degli interessi svizzeri. Inoltre l'esercito è stato coinvolto da vicino e le prestazioni di appoggio sussidiarie nonché le misure a favore della polizia sono state coordinate con lo SMCP della CCPCS. All'inizio dell'esercitazione il CrS e lo SMFP si sono riuniti separatamente. Ben presto è tuttavia emerso che questi due strumenti presentavano numerosi doppioni e anche che molti partecipanti erano impegnati su due fronti. Pertanto, su iniziativa della direzione di fedpol, il secondo giorno di esercitazione entrambi gli organi (CrS e SMFP) sono stati fusi in un'unica riunione. In tal modo è stato possibile discutere insieme delle questioni relative alla politica di sicurezza e di quelle concernenti la protezione della popolazione nonché analizzare congiuntamente la situazione. Le misure strategiche successive sono state coordinate rapidamente e senza contraddizioni.

Considerando la situazione, questa fusione tra il CrS e lo SMFP risulta appropriata e, sempre a seconda della situazione, può essere adottata come soluzione futura. I temi particolarmente sensibili sono tuttavia stati discussi nella ristretta cerchia del *normale* CrS. Anche tale possibilità deve essere sempre garantita.

4.2 Conferenza sulla situazione e sul coordinamento dei Cantoni

Durante la fase dei rapporti sulla situazione, la direzione dell'esercitazione ha informato i direttori cantonali della sicurezza e degli affari militari in merito all'impostazione dell'esercitazione ERSS 19 e ha chiesto loro di occuparsi delle sfide legate al presente scenario di minaccia terroristica. In questo modo, i governi cantonali sono stati coinvolti nell'analisi dei rapporti sulla situazione già a partire dalla primavera del 2018 e hanno quindi partecipato per un periodo di tempo più lungo allo scenario di escalation della minaccia terroristica.

Il 2 ottobre 2019, circa un mese prima dell'inizio dell'EQSM, il presidente della CDDGP, consigliere di Stato Urs Hofmann, ha informato le direttrici e i direttori cantonali della sicurezza in merito alle competenze fondamentali della Confederazione e dei Cantoni nella gestione di una

situazione di minaccia terroristica. Tali informazioni erano state ottenute nel quadro di un esame approfondito di questioni cruciali relative all'ERSS 19 in seno al comitato della CDDGP nonché nella CCPCS. Nella relativa lettera informativa, il presidente della CDDGP ha anche comunicato che, per tutta la durata dell'EQSM, il Gruppo di lavoro in materia di collaborazione intercantonale di polizia (GIP) e il comitato della CDDGP avrebbero mantenuto uno stato di prontezza permanente per poter prendere decisioni a livello politico o adottare misure di comunicazione. Inoltre, come attività di condotta già concretamente pianificata, ha informato in merito allo svolgimento della conferenza sulla situazione e sul coordinamento dei Cantoni nel pomeriggio del primo giorno di esercitazione sotto forma di videoconferenza.

La videoconferenza si è tenuta l'11 novembre 2019 dalle ore 13.30 e alle ore 15.00 e ha rappresentato l'avvenimento più importante dell'esercitazione per quanto riguarda il livello politico cantonale. Il presidente della CDDGP ha diretto la videoconferenza dalla Casa dei Cantoni; i membri del comitato erano collegati tramite un'attrezzatura a prova di intercettazione.

Presso la sede dello SMCP e dell'organizzazione di intervento (OI) fedpol sulla Guisanplatz a Berna, hanno partecipato alla conferenza le seguenti persone e i seguenti servizi: la segretaria generale del DFGP, il presidente della CCPCS, il segretario generale della CG MPP, il presidente della Conferenza dei responsabili cantonali degli affari militari, della protezione della popolazione e della protezione civile (CRMPCi), la direttrice di fedpol, rappresentanti del DDPS (SIC, CEs) e il presidente dello SMFP.

Dopo la presentazione della situazione da parte di fedpol, i rappresentanti della polizia, della protezione della popolazione e dell'esercito hanno informato in merito alle misure già adottate. La conferenza, che aveva come tema principale le future necessità di intervento, è stata incentrata sulle misure da adottare negli ambiti dell'informazione e della comunicazione. È mersa la necessità di garantire un coordinamento globale di tali misure a livello nazionale e regionale con il coinvolgimento dei media (radio, televisione e social media) nonché di creare un flusso di informazioni aggiornato ogni ora, da mettere anche a disposizione delle autorità dei Cantoni al fine di uniformare la comunicazione. La CCPCS e la CRMPCi sono state incaricate di garantire il coordinamento e l'uniformità dell'informazione nei Cantoni coinvolgendo la Segreteria generale della CDDGP e della CG MPP. Il comitato della CDDGP doveva essere coinvolto nella definizione della comunicazione e i membri del comitato dovevano tenersi a disposizione tramite e-mail e SMS.

La conferenza sulla situazione e sul coordinamento dei Cantoni ha quindi prodotto risultati sostanziali che hanno poi guidato le attività di condotta a livello politico in settori chiave della collaborazione. In particolare, i Cantoni hanno riconosciuto l'urgente necessità di coordinare la comunicazione di crisi a livello politico e hanno deciso di adottare apposite misure. Il formato della videoconferenza si è rivelato adatto alla ridotta mobilità dei decisori responsabili della sicurezza interna, nonché tecnicamente valido, e può pertanto essere considerato un modello da seguire per la condotta in caso di crisi.

Nell'ambito dell'attuazione delle decisioni sulla comunicazione di crisi è emerso che le indicazioni di comportamento di fedpol e della CCPCS, tutte archiviate nella PES, non erano abbastanza conosciute dai Cantoni in quanto non era stato possibile reperirle subito. Questo problema è stato risolto nel corso dell'esercitazione.

L'armonizzazione della comunicazione di crisi tra la Confederazione e i Cantoni sul piano politico è stata possibile solo in parte poiché il livello strategico-politico federale non ha partecipato all'esercitazione. Il presidente della CDDGP, consigliere di Stato Urs Hofmann, in occasione del suo intervento durante la giornata di chiusura del 21 novembre 2019, ha espresso il

proprio rammarico per il fatto che né i dipartimenti della Confederazione né la Cancelleria federale avessero partecipato attivamente all'esercitazione, sottolineando come gli organi di contatto non potessero essere considerati validi sostituti quali interlocutori per i membri del Governo e come, per questo motivo, non fosse stato possibile esercitare la comunicazione di crisi a livello politico.

4.3 Riunione dello stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale

In una situazione di crisi di portata nazionale come quella descritta nei rapporti sulla situazione in merito allo scenario dell'ERSS 19, il Consiglio federale può determinare il dipartimento competente. A seconda dell'orientamento tematico, la scelta più ovvia è rappresentata dal dipartimento maggiormente interessato o dal dipartimento presidenziale. Visto che la crisi aveva chiaramente il carattere di una minaccia terroristica persistente, sin dall'inizio i riflettori sono stati puntati sul DFGP. Pertanto, con decisione del 22 marzo 2019, il Consiglio federale ha affidato la competenza per la gestione della crisi nel quadro dell'ERSS 19 al capo del DFGP.

Secondo il Rapporto sulla politica di sicurezza 2016¹² e le Istruzioni concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale¹³, per la gestione delle crisi a livello di Confederazione è prevista l'istituzione di uno stato maggiore di crisi ad hoc interdipartimentale. Al fine di simulare adeguatamente lo stato maggiore ad hoc mancante, durante l'EQSM si è tenuta una discussione sulla situazione sotto la guida della segretaria generale del DFGP, la quale ha simulato il ruolo di capo del DFGP. Inoltre, nell'ambito della stessa riunione, fedpol, la SEM, il DFAE, il DDPS (SG, UFPP, esercito e SIC), il DFF (SG e AFD), il DFI (UFSP), il DEFR (SG), il MPC e la CDDGP hanno informato in merito alla situazione attuale nonché sulle misure già adottate e da adottare.

Gli obiettivi della riunione erano i seguenti:

- consolidare il quadro generale della situazione a livello di Confederazione;
- individuare le necessità di intervento per il Consiglio federale;
- permettere al capo del DFGP di informare il Consiglio federale, durante la seduta ordinaria di quest'ultimo il giorno successivo, in merito all'esercitazione in corso e di presentare le proposte avanzate.

Dato che le segreterie generali dei dipartimenti (fatta eccezione per il DFAE) non partecipavano all'esercitazione, non è stato possibile rilevare e includere in modo completo la situazione a livello del Consiglio federale e dei suoi stati maggiori. Di conseguenza, gli uffici non hanno ricevuto alcun mandato per l'elaborazione di proposte al Consiglio federale e le procedure non hanno rispecchiato (o hanno rispecchiato solo in parte) la realtà. Per esempio, il SIC ha avviato relativamente tardi l'elaborazione di una proposta al Consiglio federale in merito all'infiltrazione in sistemi informatici avversari. Visto che si era già verificato un massiccio ciberattacco contro un fornitore di servizi finanziari operante in tutta la Svizzera e che anche altre infrastrutture critiche avevano segnalato attacchi di questo genere, nella realtà una simile proposta sarebbe stata presentata prima.

Inoltre, il traffico ferroviario e individuale fortemente limitato avrebbe richiesto apposite misure da parte del Governo nazionale già il lunedì mattina. Per tutti questi motivi, il risultato a cui si è giunti al termine della suddetta riunione è incompleto e solo parzialmente significativo; non è stato quindi possibile trasmettere alle parti coinvolte un quadro realistico di una minaccia terroristica imminente.

¹² La politica di sicurezza della Svizzera. Rapporto del Consiglio federale del 24 agosto 2016.

¹³ FF 2019 3837

4.4 Rete informativa integrata, PES, quadro integrale della situazione

Raccomandazione derivante dall'ECS 17

Una delle raccomandazioni contenute nel rapporto di valutazione dell'ECS 17 era quella di sviluppare ulteriormente l'analisi integrata della situazione e la PES in modo da trasformarle in una base completa per la valutazione della situazione. Questo allo scopo di eliminare un punto debole della gestione delle crisi menzionato nel rapporto, ossia la mancanza di un quadro comune della situazione. Sono pertanto state adottate misure organizzative e tecniche per apportare i necessari miglioramenti.

Preparazione all'ERSS 19

Con un progetto comune, l'UFPP, fedpol e il SIC hanno revisionato la PES facendola poggiare su una nuova base tecnica. Questa versione ulteriormente sviluppata della PES è entrata in funzione all'inizio di marzo del 2019. Nel contempo è stata anche creata la base per una presentazione comune della situazione. L'UFPP, fedpol, il SIC e lo SMCP della CCPCS si sono accordati su un nuovo modello per la presentazione della situazione nella PES accessibile alla Confederazione, ai Cantoni e ad altri partner. Questo nuovo modello è stato testato per la prima volta in modo accurato in occasione dell'ERSS 19 e si è rivelato efficace.

Inoltre, nel dicembre del 2018 il SIC aveva emesso un ordine di base per la rete informativa integrata nel campo della sicurezza in cui spiegava l'impiego della PES nel quadro di una rete informativa integrata condotta dal SIC e ordinava a tutti i partner di utilizzare attivamente la PES. Con apposite formazioni destinate ai suoi numerosi partner a livello di Confederazione e Cantoni, in vista dell'ERSS 19 il SIC ha illustrato l'utilizzo pratico della PES e precisato le aspettative concrete nei confronti dei partner in caso d'impiego. Contrariamente a quanto avveniva durante l'ECS 17, quando solo un numero limitato di servizi era abilitato a inserire dati nella PES, in occasione dell'ERSS 19 praticamente tutti gli utenti avevano la possibilità di registrarvi autonomamente informazioni.

Prima dell'inizio dell'EQSM, il SIC ha anche emanato istruzioni complementari per la rete informativa integrata ERSS 19. In tali istruzioni sono state precisate ancora una volta le esigenze di informazione nonché le interazioni tra i diversi servizi coinvolti. In questo modo è stata creata la base necessaria affinché il SIC potesse fornire per la prima volta un quadro strategico integrale della situazione nell'ambito della rete informativa integrata.

Rete informativa integrata e quadro della situazione

La rete informativa integrata ERSS 19, gestita dal SIC, ha funzionato bene. È stato tuttavia difficile mettere a disposizione un quadro globale della situazione, vista la molteplicità dei servizi che hanno fornito contributi e delle loro valutazioni. All'inizio dell'esercitazione la situazione delle informazioni era lacunosa. Questo perché, nonostante l'ordine di base e la formazione, inizialmente non tutti i partner all'interno della rete informativa integrata hanno utilizzato in modo ugualmente attivo la PES per trasmettere informazioni sulla situazione.

Il SIC ha elaborato un quadro della situazione in funzione dei livelli per la condotta politica sotto forma di dieci rapporti sulla situazione («Situazione strategica integrale») e lo ha messo a disposizione anche di tutti i partner all'interno della PES. Inoltre, sempre nella PES, ha aggiornato regolarmente il giornale «Situazione integrale» (oltre 70 registrazioni), pure accessibile a tutti i partner, e vi ha presentato la situazione in modo conciso e comprensibile con 13 aggiornamenti periodici. Infine, grazie a una carta degli eventi nella PES, è stato possibile visualizzare costantemente la situazione aggiornata.

Il prodotto «Situazione strategica integrale» è stato valutato come molto buono in termini di grado di dettaglio e contenuto informativo. Con la sua brevità, si distingueva dalle situazioni settoriali, in alcuni casi molto voluminose. Questa forma di rapporto presentava quindi un chiaro valore aggiunto. Il prodotto è stato realizzato in tempo utile per le riunioni più importanti e utilizzato attivamente sia dai partner che a livello di condotta strategica. Tuttavia, a causa della mancanza delle necessarie capacità, le traduzioni dei rapporti sulla situazione hanno potuto essere effettuate solo con un certo ritardo e non in modo completo.

Utilizzo della PES

La PES si è rivelata efficace come sistema per la presentazione della situazione. L'esercitazione ha tuttavia dimostrato che la struttura per la presentazione dell'evento in oggetto nella PES, con le sue numerose situazioni parziali e settoriali, richiedeva un certo sforzo per ottenere una sintesi. In tale contesto, il giornale «Situazione integrale» ha svolto un ruolo importante fornendo una sorta di riassunto della situazione. Questo giornale, che in realtà avrebbe dovuto essere utilizzato da tutti i servizi coinvolti per archiviare informazioni importanti e rilevanti per la situazione, non è stato utilizzato da tutti i partner all'inizio dell'esercitazione. Qui è stato riscontrato un difetto nella PES, ossia l'impossibilità di archiviare contemporaneamente registrazioni in giornali diversi durante la stessa operazione. Le conseguenti lacune nel giornale «Situazione integrale» hanno reso nettamente più difficile mantenere la visione d'insieme e fornire un quadro integrale della situazione. La disciplina in materia di notifica è stata notevolmente migliorata grazie ad appositi accordi durante l'esercitazione.

Alcuni utenti hanno corretto nella PES le marche temporali delle registrazioni per poter archiviare con la data giusta nei giornali i messaggi creati successivamente. In alcuni casi ciò ha dato l'impressione che i rapporti sulla situazione fossero incompleti.

La mancanza, nella PES, di interfacce con altri sistemi di presentazione della situazione (per es. LAFIS) era già nota prima dell'esercitazione. Il collegamento dei sistemi dei partner alla PES avrebbe chiari vantaggi ai fini della creazione di un quadro uniforme della situazione.

Nonostante la disponibilità della PES, messaggi rilevanti per la situazione sono stati scambiati anche via e-mail o per telefono. Per questo le informazioni rilevanti per la situazione non hanno sempre raggiunto tutti i servizi interessati. Inoltre ciò ha causato problemi di sicurezza, poiché la comunicazione è avvenuta in parte in modo non crittato, soprattutto nelle forme di lavoro mobili.

Ottimizzazioni della PES

L'attuale coesistenza di diversi sistemi di presentazione della situazione comporta alcuni svantaggi. Il collegamento dei sistemi di presentazione della situazione dei partner alla PES mediante interfacce automatiche avrebbe chiari vantaggi ai fini della creazione di un quadro uniforme della situazione. Altri aspetti da ottimizzare sono l'archiviazione automatica e contemporanea dei messaggi in diversi giornali nonché l'integrazione di strumenti di traduzione automatica.

Il DDPS sta valutando se, nel quadro dell'ulteriore sviluppo della PES per la creazione del sistema di analisi integrata della situazione in Svizzera, siano possibili passi intermedi che consentano di collegare alla PES i sistemi di presentazione della situazione dei partner. Occorre inoltre valutare se sia opportuno ottimizzare l'inserimento di registrazioni nei giornali e integrare strumenti di traduzione.

4.5 Protezione della popolazione (OrgCantCond, SMCC, SMFP, CENAL)

4.5.1 Prontezza e capacità di resistenza

La direzione dell'esercitazione si aspettava che durante l'EQSM gli OrgCantCond mantenessero una reperibilità continua per 52 ore nonché la capacità di reazione ai cambiamenti della situazione mediante un'adeguata organizzazione di stato maggiore. Tali requisiti sono stati soddisfatti ovunque. L'EQSM, con la sua portata nazionale, è stata riconosciuta come un'opportunità per testare la capacità di resistenza e trarre riscontri per il «Business Continuity Management» (BCM). In tale contesto, sulla base dello scenario intersettoriale dell'ERSS 19 è stato possibile analizzare la problematica delle doppie funzioni negli OrgCantCond, soprattutto per quanto riguarda le persone che, in seno alle organizzazioni partner della protezione della popolazione, sono nel contempo anche militari e, pertanto, in caso di mobilitazione non sono più a disposizione nella loro funzione civile.

Con le risorse disponibili (incluso lo Stato maggiore del Consiglio federale CENAL [SM CF CENAL]) la CENAL ha elaborato una pianificazione del personale a più lungo termine, che in linea di principio si è rivelata efficace. In caso di evento reale di durata prolungata, le assenze supplementari (per malattia, vacanze ecc.) dovrebbero essere compensate e le priorità tra i compiti ridefinite. Con lo SM CF CENAL è possibile aumentare la capacità di resistenza.

Con i loro concetti BCM, i gestori di infrastrutture nazionali sono in grado di mantenere adeguatamente in funzione le proprie strutture di condotta anche per un periodo di tempo più lungo. Le strutture non sono tuttavia sufficienti per fornire contemporaneamente con tutti i partner (Cantoni, gestori di infrastrutture critiche), a livello operativo, il necessario supporto o le conoscenze specialistiche richieste localmente nelle molteplici organizzazioni di condotta.

4.5.2 Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP) e nuova PES

Lo SMFP, che dopo l'ERSS 14 è stato sottoposto a una un'approfondita revisione, ha dimostrato di essere la piattaforma centrale di scambio e il fulcro del coordinamento delle informazioni rilevanti per la protezione della popolazione all'interno dell'ERSS a livello federale e tra la Confederazione e i Cantoni. Lo scambio di informazioni è stato assicurato come segue:

- riunioni periodiche dello SMFP (elemento di pianificazione e conferenza dei direttori);
- registrazione nella PES dei prodotti relativi a tutte le attività dello SMFP;
- dossier della CENAL sulla situazione (periodicamente aggiornato);
- elaborazione e diffusione a tutti i Cantoni di un aggiornamento quotidiano alle ore 20.00 (contenuti, valutazione della situazione e raccomandazioni dello SMFP);
- partecipazione del sostituto del capo di stato maggiore dello SMFP a tutti i rapporti sulla situazione dell'OI fedpol;
- fusione spontanea tra la riunione del CrS e la conferenza dei direttori dello SMFP.

Nel campo delle presentazioni della situazione, con la nuova PES è stato compiuto un progresso dal punto di vista qualitativo. Come aveva già fatto durante la fase dei rapporti sulla situazione, lo SMFP ha messo a disposizione tramite la PES la situazione complessiva rilevante per la protezione della popolazione, il che è stato molto apprezzato dagli OrgCantCond.

4.5.3 Collaborazione tra Confederazione e Cantoni

Uno degli obiettivi definiti per l'ERSS 19 era quello di testare la collaborazione in seno alla RSS. Ciò comprendeva in particolare i processi di consultazione tra gli OrgCantCond nonché tra gli organi di crisi della Confederazione come lo SMFP. Tuttavia, visto che il tema

dell'esercitazione e l'evoluzione della situazione hanno comportato solo un coinvolgimento ridotto dello SMFP nella gestione immediata dell'evento, non è stato possibile esaminare realmente alcuni aspetti importanti come la questione della partecipazione dei Cantoni allo SMFP, il ruolo delle conferenze cantonali in seno a quest'ultimo o le modalità degli scambi tra le persone di contatto e di collegamento. Nonostante si siano tenute alcune riunioni dello SMFP in cui sono stati coinvolti i Cantoni, in particolare attraverso le relative conferenze (CG MPP, CdC ecc.), a livello di protezione della popolazione il rapporto tra Confederazione e Cantoni non è stato al centro dell'attenzione nell'ambito della gestione dell'evento. Il tema dell'esercitazione aveva un carattere troppo poliziesco.

4.5.4 Valutazione

Come già accaduto nella fase dei rapporti sulla situazione, alcune parti degli stati maggiori della protezione della popolazione non si sono sentite direttamente chiamate in causa dal tema dell'esercitazione e, secondo quanto affermato da un Cantone, anche durante l'EQSM «sono state sì impegnate, ma non realmente sollecitate». Solo in alcuni casi gli stati maggiori della protezione della popolazione hanno riconosciuto la necessità di utilizzare il tempo trascorso senza eventi concreti nel proprio settore per anticipare le possibili evoluzioni della situazione. Anche durante una crisi reale, gli stati maggiori cantonali di condotta non possono limitarsi a entrare in azione nel proprio ambito di competenza solo in caso di evento concreto (per es. un attentato). D'altra parte, un insegnamento per la direzione dell'esercitazione è stato che, nella fase della condotta delle azioni, il copione deve esercitare sui partecipanti una pressione concreta che li spinga ad agire. In caso di diffusa congestione del traffico, non basta riferirne in termini generali: bisogna piuttosto illustrare la situazione con descrizioni concrete e indicazioni dei luoghi, sotto forma di eventi del copione.

Per questo gli organi cantonali preposti alla gestione delle risorse non sono stati realmente messi alla prova nell'esercitazione per quanto concerne i mezzi non polizieschi: i Cantoni hanno infatti dovuto affrontare, tra l'altro in modo superficiale, un numero insufficiente di eventi dettagliati e successivi. In termini di gestione delle risorse si pone tuttavia una questione di principio, ossia l'eventuale possibilità che il coordinamento intercantonale delle risorse materiali e di personale venga garantito, a livello di protezione della popolazione, da un organo corrispondente allo SMCP. Un simile stato maggiore di condotta dei Cantoni potrebbe svolgere una funzione di collegamento con lo SMFP anche nell'ambito della comunicazione di crisi. Proprio nel campo della comunicazione è stata deplorata la disomogeneità tra i vari Cantoni, durante l'EQSM, in relazione ai casi di intossicazione da tossina botulinica. Inoltre, il fatto che, in base allo scenario, tutte le richieste di appoggio delle autorità civili, e quindi anche quelle non rilevanti per la sicurezza, siano state inoltrate attraverso lo SMCP ha suscitato stupore e incertezza in alcuni Cantoni.

Anche per quanto riguarda lo SMFP, lo scenario ha comportato un numero insufficiente di sfide esplicite (per es. persone ferite, traumatizzate o colpite in altri modi), le quali avrebbero costretto lo Stato maggiore ad agire. Tuttavia, per utilizzare al meglio questo strumento allo scopo di esercitarsi, lo SMFP ha organizzato diverse riunioni. Dal punto di vista dei processi, queste ultime sono state ben preparate e condotte in modo efficiente, ma nella maggior parte dei casi avevano poco da offrire in termini di contenuti. Ha fatto eccezione la riunione di coordinamento dell'elemento di pianificazione SMFP sul tema del botulismo, convocata dall'UFSP, che si è rivelata efficiente sia dal punto di vista dei processi sia sul piano dei contenuti.

Lo SMFP aveva regolarmente coinvolto i gestori delle infrastrutture critiche più rilevanti già nella fase dei rapporti sulla situazione. Durante l'EQSM lo SMFP ha riconosciuto l'assoluta necessità di procedere, per quanto concerne la protezione delle infrastrutture critiche, a una

verifica e a una definizione delle priorità. Anche dal punto di vista dello SMFP, il fatto che il gruppo di lavoro Operazioni della CCPCS (GL OP CCPCS) abbia formulato in modo tempestivo (anche su questa tematica) un obiettivo operativo della polizia svizzera (ordine operativo «KAIROS») in cui ha trattato correttamente la questione della cooperazione civile-militare nella protezione delle infrastrutture critiche si è rivelato utile. Tuttavia, sarebbe stato auspicabile coinvolgere sistematicamente anche lo SMFP nell'attuazione da parte dello SMCP. L'UFPP è comunque riuscito ad armonizzare il coordinamento generale delle risorse con lo SMCP e con il Cdo Op dell'esercito tramite la segreteria PIC.

4.5.5 Raccomandazioni derivanti dal progetto parziale Protezione della popolazione

Raccomandazione 1: Stato maggiore di condotta della protezione della popolazione dei Cantoni (SMCPPC)

Riscontro

L'obiettivo dello SMCPPC è colmare una lacuna nel coordinamento intercantonale degli organi di protezione della popolazione. A tal fine si confronta con gli organi di crisi della Confederazione e dei Cantoni, in particolare con lo SMFP. In quanto stato maggiore non permanente della CRMPCi, lo SMCPPC deve potersi attivare entro poche ore, integrando e coordinando le misure, le risorse, l'informazione e la comunicazione. La creazione dello SMCPPC non comporta alcun cambiamento nelle competenze della Confederazione e dei Cantoni nella gestione di un evento.

Raccomandazione

Sotto la direzione della CRMPCi e con il coinvolgimento degli organi di crisi della Confederazione e dei Cantoni, va sviluppato un concetto per la creazione di uno SMCPPC. Nel concetto andranno illustrati il valore aggiunto nonché diverse varianti di tale stato maggiore. Il concetto dovrà poi essere sottoposto all'assemblea plenaria della CG MPP, che deciderà in merito all'ulteriore procedura.

Raccomandazione 2: Coordinamento generale delle risorse

Riscontro

Il sistema integrato di protezione della popolazione comprende le cinque organizzazioni partner polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici e protezione civile. Gli OrgCantCond assicurano il coordinamento e la condotta nella preparazione e negli interventi. Dall'EQSM è emerso che gli accordi tra gli OrgCantCond, lo SMCP, l'esercito, lo SMFP (Gestione delle risorse della Confederazione [ResMaB]) e le infrastrutture critiche non sono stati presi congiuntamente, il che ha lasciato questioni in sospeso in alcuni Cantoni.

Raccomandazione

Nel quadro dello SMFP e in collaborazione con i Cantoni occorre elaborare un concetto per il coordinamento generale di tutte le richieste di risorse e sottoporlo alla CRMPCi e alla CG MPP nonché alla CCPCS e alla CDDGP. In tale ambito è necessario garantire che, indipendentemente dal tipo di evento (pericoli naturali, pandemie/epidemie, interruzioni dell'erogazione di corrente, ciberattacchi o attacchi terroristici), gli attori rilevanti provvedano al coordinamento delle richieste di risorse e che possano essere stabiliti i principi per la definizione delle priorità a livello politico-strategico. Va inoltre considerato il criterio dell'efficacia nel tempo.

Raccomandazione 3: Afflusso in massa di pazienti in caso di attacco terroristico

Riscontro

Nel quadro dei lavori di preparazione per l'ERSS 19, nel novembre del 2018 fedpol ha redatto, in collaborazione con servizi comunali, cantonali e federali scelti, un rapporto sulle misure e sui processi da attuare in caso di afflusso in massa di feriti a causa di un attacco terroristico («Massenanfall von Verletzten bei einem Terroranschlag, TerrMANV», *non disponibile in italiano*). L'obiettivo di tale rapporto era in particolare quello di chiarire se gli attori coinvolti (autorità ecc.) in Svizzera fossero sufficientemente preparati per gestire un afflusso in massa in caso di attentato di matrice terroristica. Si tratta di una questione che, per sua stessa natura, risulta complessa sia per quanto riguarda l'intervento nonché il recupero, il salvataggio e il trasporto dei feriti sia per quel che concerne l'assistenza preospedaliera, le terapie mediche d'urgenza, il trattamento chirurgico e le cure acute e post-ospedaliere, come pure a livello di logistica e coordinamento. Poiché gli agglomerati urbani sono particolarmente esposti agli attacchi terroristici, il fatto che il rapporto sia stato redatto in primo luogo dal punto di vista della polizia e che si basi soprattutto su una situazione tipica delle grandi città è perfettamente comprensibile. Attualmente non esiste un rapporto che tocchi in modo completo tutti i temi e che sia valido per tutta la Svizzera.

Raccomandazione

Nel quadro del servizio sanitario coordinato (SSC) occorre condurre uno studio valido per l'intera Svizzera e per tutti gli attori (stati maggiori di condotta, autorità sanitarie e di sicurezza, centrali d'allarme, organizzazioni di pronto intervento, ospedali e cliniche) sul tema dell'afflusso in massa di feriti, in particolare in caso di attacco terroristico.

Si tratta di una pianificazione preventiva conformemente agli obiettivi dell'ERSS 19. I progetti già avviati (come l'assistenza traumatologica nell'ambito della medicina altamente specializzata ed eventualmente anche di secondo livello nonché i manuali «Sanitätsdienstliche Bewältigung Grossereignis» [«Gestione dei grandi eventi dal punto di vista dei servizi sanitari», *non disponibile in italiano*] e «Care-Team Grossereignis» [«Care Team in caso di grandi eventi», *non disponibile in italiano*]) e le misure pianificate (come la formazione delle forze di sicurezza in medicina tattica, il nuovo sistema d'accompagnamento dei pazienti ecc.) vanno inseriti in questo contesto.

In tale ambito è necessario tenere conto dei risultati del progetto relativo al futuro orientamento del SSC.

Raccomandazione 4: Sistemi di allarme e di telecomunicazione, creazione di un sistema nazionale per lo scambio di dati sicuro (SSDS)

Riscontro

Come spiegato nel capitolo 5.4 del presente rapporto, la creazione di una rete di dati più sicura quale progetto a più lungo termine si ricollega all'attuazione delle raccomandazioni relative all'ERSS 14. Sia l'ERSS 19 sia le attuali interruzioni delle reti commerciali hanno confermato questa esigenza. L'allarme e l'informazione alla popolazione nonché la comunicazione di dati tra i partner coinvolti nella RSS possono essere fortemente compromessi a causa di interruzioni e perturbazioni nella rete di telecomunicazioni. In tal caso, in tutto il Paese i servizi di chiamata d'emergenza e applicazioni importanti come Alertswiss possono rimanere inaccessibili alla popolazione per diverse ore. Anche la trasmissione dei dati delle organizzazioni di pronto intervento è gravemente perturbata. L'accumularsi di situazioni di questo tipo è un dato di fatto e la fiducia nelle reti pubbliche di telecomunicazioni, che per ottimizzare i profitti non sono state né consolidate né concepite a prova di blackout, è in continuo calo. Inoltre, gli attacchi terroristici e i ciberattacchi sono diventati più probabili. L'UFPP coordina i sistemi di allarme, informazione e telecomunicazione per la protezione della popolazione in tutto il Paese.

Raccomandazione

Se si vuole che in futuro l'allarme e l'informazione alla popolazione nonché la comunicazione di dati tra i partner coinvolti nella RSS siano più affidabili sia nell'ambito delle attività quotidiane sia nelle situazioni particolari e straordinarie, la Confederazione e i Cantoni devono fare in modo che i loro sistemi di allarme, informazione e telecomunicazione siano a prova di blackout e svilupparli continuamente. Il livello di sicurezza deve essere aumentato tramite la salvaguardia del valore di Polycom (SVP2030) nonché la creazione del sistema nazionale per lo scambio di dati sicuro (SSDS)¹⁴ e del sistema di comunicazione mobile sicuro a banda larga (CMS). Indipendentemente dal SSDS, insieme ai gestori di reti commerciali e delle reti della Confederazione (UFIT, BAC) è necessario valutare quali misure a livello di Confederazione (standard, norme, disponibilità) occorre adottare affinché le prescrizioni volte a garantire una comunicazione sicura e crittata (voce, testo, immagini) possano essere rispettate da tutti i servizi coinvolti anche in caso di evento o di crisi, in particolare anche nelle forme di lavoro mobili.

¹⁴ Sistema nazionale per lo scambio di dati sicuro (SSDS) con sistema di accesso ai dati e sistema di analisi integrata della situazione (che sostituisce l'obsoleto sistema di messaggistica VULPUS).

4.6 Organi di sicurezza interna (CCPCS e SMCP, OI fedpol, MPC, AFD, SEM)

4.6.1 Organizzazione della polizia

Il coordinamento intercantonale del lavoro degli stati maggiori di comando dei corpi di polizia e la condotta strategico-operativa della polizia svizzera sono stati assunti dal GL OP CCPCS sotto la direzione del presidente della CCPCS. Il GL OP CCPCS ha gestito la situazione della polizia in tutta la Svizzera con videoconferenze a cui hanno partecipato i presidenti dei concordati di polizia, la direttrice di fedpol, il capo dello SMCP e il comandante della polizia comunale di Zurigo. L'importante in quest'ambito è disporre di un sistema tecnicamente sicuro per consentire lo scambio di dati confidenziali, ma attualmente non è così ovunque. La situazione e la ripartizione dei mezzi sono state preparate dai due stati maggiori nazionali della polizia, ossia lo SMCP e l'OI fedpol, che insieme hanno formato una cellula «Situazione» territoriale e una cellula operativa comuni con tre task force: ricerche/indagini («ZELOS»), intervento («ARES») e comunicazione («BOREAS»).

Il collegamento con la CDDGP, che aveva definito i principi per l'EQSM, è avvenuto tramite il presidente della CCPCS; si è tenuta una videoconferenza con il comitato della CDDGP.

Lo SMCP e fedpol hanno garantito gli scambi con i partner di sicurezza come l'esercito, l'AFD, la SEM, lo SMFP, la polizia dei trasporti, il SIC, il DFAE e il MPC.

In linea di principio, la struttura organizzativa poggiava sulle strutture di condotta già rivelatesi efficaci in occasione del World Economic Forum (WEF) e di altre grandi manifestazioni. Non ci sono state inutili deviazioni dalle competenze e dalle organizzazioni originarie (principio di territorialità, leggi sull'organizzazione della polizia).

4.6.2 Direttive d'azione

La gestione della situazione di minaccia terroristica si è basata sui principi della CDDGP e sull'ordine operativo «KAIROS» della CCPCS. Lo SMCP ne ha tratto raccomandazioni destinate ai corpi di polizia e a fedpol. Le indagini nel settore del terrorismo spettano al MPC e a fedpol, che tuttavia devono costantemente coordinarsi con i loro partner cantonali.

La CDDGP ha stabilito che, in linea di principio, nel campo della polizia di sicurezza i Cantoni sono responsabili della gestione di eventi terroristici sul proprio territorio e decidono in merito alla competenza. A livello di politica intercantonale, la CDDGP è la conferenza determinante. Il GL OP CCPCS è responsabile della condotta strategico-operativa della polizia svizzera.

La CCPCS ha stabilito che, al livello operativo superiore, il GL OP rappresenta l'organo decisionale; che la libertà d'azione della polizia deve essere garantita con pianificazioni previsionali e riserve; che la polizia svizzera deve coordinare le attività di polizia e l'appoggio da parte dell'esercito; che occorre ridurre il carico quantitativo per i corpi di polizia; che le indagini e le misure volte a far luce sugli autori devono avere la massima priorità, come pure i mezzi necessari, e che a tal fine occorre garantire uno stretto coordinamento dei mezzi di polizia giudiziaria tra fedpol e le polizie cantonali.

4.6.3 Gruppo di lavoro Operazioni della CCPCS (GL OP CCPCS)

Durante l'EQSM il GL OP si è riunito tutti i giorni in videoconferenza. Il GL OP CCPCS ha svolto il proprio compito di condotta, ma non ha collaborato direttamente con i singoli corpi di polizia. Attraverso la videoconferenza della CCPCS e lo SMCP ha invece ricoperto la funzione di anello di collegamento con le polizie cantonali e con fedpol. A quanto pare, tuttavia, non tutti i corpi di polizia sono stati informati delle valutazioni e delle decisioni del GL OP.

Il coinvolgimento della CDDGP è stato modesto. Evidentemente, prima dell'EQSM non sempre i superiori politici erano stati informati. Di conseguenza, per il presidente della CCPCS è stato difficile discutere di questioni cruciali come l'impiego dei mezzi e il loro coordinamento, in quanto alcuni membri del comitato della CDDGP non avevano familiarità con lo scenario

dell'ERSS 19. Inoltre al comitato della CDDGP mancava un organo di contatto presso la Confederazione conforme al livello.

4.6.4 Concordati di polizia / polizia

In vista dell'esercitazione, alcuni Cantoni hanno adeguato la collaborazione con l'OrgCant-Cond oppure hanno assicurato la condotta in base ai processi e alle strutture già esistenti, tra cui il processo «Situazioni speciali». Sono state elaborate basi concrete come l'organizzazione di condotta, l'analisi dei rischi, la pianificazione delle rinunce, la pianificazione delle risorse o decisioni riservate. Solo in pochi casi non esistono ancora strutture collaudate. L'ordine operativo «KAIROS» è stato eseguito con poche eccezioni, anche da fedpol. Per l'esercito, l'ordine operativo è stato anche una buona base per la pianificazione delle richieste d'appoggio sussidiario. Il coordinamento intercantonale con lo SMCP ha in gran parte funzionato, ma per alcuni corpi di polizia la presenza dello SMCP non è stata sufficientemente tangibile. Grazie a una definizione coerente delle priorità, alla rinuncia mirata a determinati compiti, all'attuazione di misure di protezione e all'assistenza reciproca, la polizia è riuscita ad assicurarsi un margine di manovra sufficiente per mantenere la capacità di agire a lungo termine.

La collaborazione con il GL OP è avvenuta tramite i presidenti dei concordati. Questo a volte si traduceva in una certa distanza.

4.6.5 Stato maggiore di condotta della polizia (SMCP)

Già nella fase preliminare dell'EQSM lo SMCP ha elaborato numerose e preziose basi di pianificazione. Durante l'esercitazione, i suoi rapporti sono stati caratterizzati da una condotta concentrata, sovraordinata e mirata. Tuttavia, per diversi corpi di polizia il volume di documenti è stato eccessivo. Il processo, introdotto per la prima volta nell'EQSM, che prevedeva che le richieste di appoggio inoltrate all'esercito venissero trattate in modo uniforme sulla base dell'ordine operativo «KAIROS» si è rivelato efficace, anche se a volte per i feedback sulla decisione in merito alle richieste è stato impiegato troppo tempo. Il contatto diretto con lo SMCP tramite gli ufficiali di collegamento delle polizie cantonali ha in gran parte funzionato bene. Un problema è stato tuttavia rappresentato dalla mancanza di una disponibilità permanente. Alcuni corpi di polizia vorrebbero che al posto dello SMCP venisse istituito un cosiddetto «single point of contact» (SPOC) indipendente dalle singole persone, che può essere per esempio la rispettiva centrale d'intervento. La funzione dell'ufficiale di collegamento con il relativo elenco degli obblighi deve però essere mantenuta. La collaborazione sul piano quantitativo con i partner di sicurezza, all'insegna della concentrazione delle forze grazie alla cooperazione, ha avuto successo. La collaborazione è stata particolarmente stretta con fedpol, lo SMFP, l'esercito, l'AFD e la polizia dei trasporti.

Al fine di coordinare i temi prioritari come la comunicazione, l'intervento e le ricerche/indagini in relazione al terrorismo, per l'EQSM il GL OP CCPCS aveva istituito tre task force che sono state assegnate allo SMCP e all'OI fedpol. I corpi di polizia hanno assicurato la condotta nel quadro delle strutture e dei processi già esistenti.

Un elemento importante per garantire una comunicazione uniforme è stata la gestione di una cellula di comunicazione comune in cui erano rappresentati la CCPCS, fedpol, il MPC, la SEM, l'AFD, il DFAE, il SIC, l'UFPP e l'UFSP. Grazie a questa soluzione è stato possibile assicurare formulazioni uniformi in tutta la Svizzera nonché i contatti e gli scambi con i corpi di polizia cantonali e gli stati maggiori di condotta.

4.6.6 Organizzazione di intervento (OI) fedpol

A livello di Confederazione, il Consiglio federale ha designato il DFGP quale dipartimento competente per la gestione della crisi. L'esecuzione operativa spettava a fedpol, che a partire dal terzo rapporto sulla situazione ha impiegato l'OI fedpol, prevista appositamente per la gestione di situazioni particolari e straordinarie.

Questa struttura di intervento consente a fedpol di impiegare in modo mirato le proprie forze nonché di coordinare tutte le misure operative della Confederazione d'intesa con il MPC. I dialoghi operativi che fedpol ha condotto insieme allo SMCP hanno rappresentato anche per l'OI fedpol un'eccellente base per preparare gli interventi. L'OI fedpol ha effettuato valutazioni dettagliate della situazione e sin dall'inizio ha portato avanti una collaborazione molto stretta con lo SMCP. In particolare, la stretta collaborazione a livello territoriale nelle strutture di condotta di fedpol è stata una base ideale per la cooperazione. A tale proposito merita una menzione speciale la cellula comune «Situazione», che ha trattato, analizzato e pubblicato tutte le informazioni rilevanti per la polizia. Pur operando ciascuno nel quadro delle proprie competenze sovrane, lo SMCP e l'OI fedpol hanno collaborato a livello territoriale negli ambiti fondamentali di condotta e nelle task force. Inoltre, fedpol ha garantito che i pertinenti partner federali quali il MPC, l'AFD, il DFAE, la SEM, il SIC, l'esercito e lo SMFP fossero rappresentati fisicamente da persone di collegamento in seno all'OI fedpol e potessero così tutelare i loro interessi e attuare le loro misure nell'ambito delle proprie responsabilità sulla base delle decisioni del capo intervento.

4.6.7 Amministrazione federale delle dogane (AFD)

In caso di reintroduzione dei controlli alle frontiere da parte del Consiglio federale, devono essere previamente consultate tutte le unità amministrative coinvolte, in particolare l'AFD, tanto più che non è realistico effettuare controlli completi in tutta la Svizzera con oltre due milioni di persone che attraversano il confine e 24 000 transiti di camion ogni giorno. In quest'ambito sono mancati il coordinamento e la definizione precisa dei provvedimenti (dove, per quanto tempo e in che misura).

Per quanto riguarda i controlli, l'AFD si è dovuta concentrare su determinate regioni e determinate attività di controllo. Grazie a una coerente pianificazione delle rinunce è stato possibile definire i punti principali e intervenire con successo.

Le prestazioni dell'AFD alla frontiera sono state perlopiù programmate dall'AFD stessa e in parte offerte alle autorità inquirenti. I Cantoni, tuttavia, non conoscevano a sufficienza la gamma di prestazioni, in particolare per quanto concerne le possibilità nel settore del traffico di merci. Solo raramente l'AFD ha ricevuto richieste di accertamenti concreti o indicazioni di controllo.

Il controllo nell'ambito del traffico di corriere (posta, DHL, DPD ecc.) ha svolto un ruolo cruciale. Trattandosi della sua competenza chiave, in questo settore l'AFD ha ottenuto risultati particolarmente buoni grazie alla sua grande esperienza, considerando che ogni giorno smista efficacemente oltre 250 000 pacchi internazionali. In futuro si potrebbe ottenere un incremento delle prestazioni mediante una tecnologia di ispezione intelligente e digitale e un obbligo di dichiarazione delle merci più preciso.

L'AFD aveva un accesso agevolato e prestabilito agli organi di controllo delle frontiere dei Paesi limitrofi. La conoscenza reciproca ha permesso di acquisire rapidamente informazioni, che sono state poi velocemente trasmesse ai servizi chiave, anche per quanto riguarda il traffico di merci, tramite lo stato maggiore dell'AFD. Questi contatti si erano rivelati efficaci già in occasione degli attacchi terroristici di Monaco di Baviera e Strasburgo.

Con un quadro comune della situazione svizzera più efficiente e nel contempo facile da usare, tali informazioni sarebbero disponibili in modo ancora più tempestivo per tutti i partner di sicurezza interni. Qualora nei tre mesi richiesti il livello di intensità si dovesse mantenere costante, sarebbe probabilmente opportuno un parziale ampliamento dello Stato maggiore dell'AFD.

4.6.8 Situazione/presentazioni della situazione

Durante l'EQSM, all'interno della cellula comune di polizia «Situazione», composta da esperte ed esperti di fedpol, dello SMCP, del SIC, del Servizio informazioni militare (SIM), della polizia militare (PM), dell'AFD, della SEM e dello SMFP (elemento d'intervento e di supporto), la situazione di polizia è stata definita in modo dettagliato e trasparente sia a livello nazionale che sul piano internazionale. Si è pertanto proceduto a una centralizzazione dell'elaborazione della situazione di polizia: le diverse situazioni cantonali non sono state scavalcate, bensì raggruppate in modo ottimale.

La nuova PES si è rivelata un buon strumento operativo e strategico. È risultata efficace soprattutto la presentazione combinata della situazione (sicurezza, polizia, protezione della popolazione). Tutti questi partner avevano accesso a una pagina della PES con le informazioni sulla situazione.

Il SIC ha condotto un'analisi integrata della situazione a livello nazionale e ha di volta in volta pubblicato nella PES una situazione integrale aggiornata e completa che è stata fondamentale soprattutto per la valutazione costante dei pericoli.

Anche il LAFIS¹⁵ si è dimostrato un buon strumento per la presentazione della situazione a livello tattico e la condotta nella gestione degli eventi. Durante l'esercitazione, 25 Cantoni, l'AFD e l'OI fedpol hanno lavorato con LAFIS, soluzione che si è rivelata efficace. Tuttavia, durante l'ERSS 19 la capacità del sistema è stata portata al limite e la sua stabilità non è sempre stata garantita. A tale proposito va ricordato che, in condizioni normali, LAFIS è utilizzato solo in alcuni Cantoni. Inoltre, a livello di Confederazione esistono delle restrizioni per quanto riguarda l'accesso e ci sono servizi (per es. il SIC) che non sono autorizzati a usare il sistema per mancanza della necessaria base legale.

Occorre infine sottolineare che sono sempre stati redatti e messi a disposizione di tutti i partner, tramite la PES, rapporti aggiornati e dettagliati sulla situazione di polizia, garantendo così in qualsiasi momento la disponibilità di un quadro globale della situazione di eccellente qualità.

4.6.9 Valutazione

I corpi di polizia cantonali e comunali della Svizzera e fedpol hanno gestito con successo la persistente situazione di minaccia «Terrorismo» a livello nazionale. Sono stati in grado di unire le loro forze, di garantire una condotta uniforme in tutto il Paese e di contrastare la situazione di minaccia in collaborazione con i partner di sicurezza, ossia esercito, AFD, polizia dei trasporti, MPC, procure pubbliche, DFAE, SMFP e SEM. Nell'ambito della cooperazione nazionale in materia di polizia sono stati compiuti progressi significativi. A livello di Confederazione, la condotta operativa è stata garantita da fedpol in modo appropriato e i partner coinvolti a tale livello sono stati efficacemente coordinati.

L'informazione alla popolazione è stata coordinata a livello operativo e strategico dalla CCPCS e da fedpol tramite i servizi stampa della polizia, sono state armonizzate le dichiarazioni autorizzate e l'informazione si è rivelata affidabile e credibile.

Il coinvolgimento del GIP della CDDGP nella presa di decisioni in seno alla CCPCS è stato modesto. Soprattutto in una situazione straordinaria, l'azione della polizia deve essere sostenuta dalla politica e, in ultima analisi, dalla popolazione. Solo così la polizia può conquistare la fiducia della popolazione.

Con l'ordine operativo «KAIROS» della CCPCS, con l'alto livello di pianificazione dello SMCP e dell'OI fedpol nonché mediante le videoconferenze del GL OP CCPCS è stato possibile garantire la capacità di condotta e la libertà d'azione.

¹⁵ Sistema d'informazione elettronico per l'analisi della situazione e la condotta (LAFIS).

Grazie a una definizione coerente della priorità, a una rinuncia mirata a determinati compiti, all'attuazione di misure di protezione e all'appoggio reciproco, la polizia si è data un margine di manovra sufficiente per garantire la libertà d'azione su un periodo di tempo più lungo.

Lo SMCP ha potuto garantire la panoramica operativa «Polizia Svizzera» e, in collaborazione con fedpol, seguire, analizzare e presentare la situazione nazionale e internazionale di polizia e condividere i risultati con i propri partner. Lo SMCP è stato in grado di assegnare i mezzi e di coordinare le richieste di appoggio inoltrate all'esercito. Tramite lo SMCP è stato possibile garantire il coordinamento a livello nazionale.

4.6.10 Raccomandazioni dal progetto parziale Polizia

Raccomandazione 5: Coinvolgimento della CDDGP nella presa di decisioni in seno alla CCPCS

Riscontro

Soprattutto in una situazione straordinaria, l'azione della polizia deve essere sostenuta dalla politica e, in ultima analisi, dalla popolazione. Solo così la polizia può conquistare la fiducia della popolazione. A tal fine, tuttavia, è necessario che la CDDGP sia coinvolta nella presa di decisioni. Nell'esercitazione il coinvolgimento della CDDGP è stato piuttosto modesto, soprattutto per quanto riguarda l'esame delle richieste cantonali di appoggio sussidiario da parte della Confederazione.

Raccomandazione

Il processo di coinvolgimento della CDDGP nella presa di decisioni in seno alla CCPCS deve essere definito in modo più preciso. A seconda della dinamica della situazione concreta o dell'evoluzione della situazione occorre almeno garantire che la CDDGP venga successivamente informata delle pertinenti decisioni.

Raccomandazione 6: Processo di condotta vincolante della polizia svizzera a livello intercantonale e creazione di un ordine operativo vincolante

Riscontro

Un processo di condotta vincolante della polizia svizzera a livello intercantonale è indispensabile. Per questo i principi della cooperazione nel settore ricerche/indagini in caso di situazione di minaccia interregionale o nazionale elaborati nel quadro dell'ERSS 19 con procedimenti penali in corso vengono ulteriormente sviluppati e consolidati. Le esperienze fatte all'estero mostrano che la maggior parte dei casi d'intervento è legata a eventi improvvisi (per es. un attacco terroristico), ma la fase acuta che ne consegue è relativamente breve (alcune ore, solo raramente intere giornate). Tenuto conto delle risorse solitamente scarse in tali situazioni, l'obiettivo deve essere quello di mantenere i processi il più possibile semplici, coerenti e resistenti.

Raccomandazione

Si raccomanda di convertire l'ordine operativo «KAIROS» in un ordine modello finalizzato all'adozione di una decisione riservata. Le competenze di cui hanno bisogno il GL OP CCPCS e lo SMCP devono essere definite sotto forma di direttive, eventualmente in un allegato al

Concordato sugli impieghi intercantonali di polizia (IKAPOL). Per la cooperazione di polizia su tutto il territorio svizzero in generale va redatto un ordine operativo vincolante a livello nazionale.

Raccomandazione 7: Organizzazione degli stati maggiori cantonali di condotta (SMCC)

Riscontro

In 22 Cantoni, gli SMCC sono condotti da persone non appartenenti alla polizia. Le differenze esistenti a livello cantonale rispecchiano le condizioni locali e nella maggior parte dei casi i rispettivi approcci si sono rivelati efficaci. Non è necessario uniformare gli OrgCantCond.

Raccomandazione

Occorre verificare se la cooperazione in seno agli SMCC tra le singole organizzazioni partner della protezione della popolazione nel quadro dell'ERSS 19 ha funzionato senza intoppi. Nei casi in cui il funzionamento non è stato ottimale è necessario verificare e adeguare in modo mirato i processi.

Raccomandazione 8: Dialoghi operativi

Riscontro

I dialoghi operativi condotti prima dell'ERSS 19 si sono rivelati utili e proficui; è stata molto utile, in particolare, la prova («rehearsal») che si è tenuta qualche settimana prima dell'esercitazione e durante la quale sono state discusse punto per punto le pianificazioni previsionali di tutte le organizzazioni partner. La conduzione di questi dialoghi da parte dello SMCP e dell'OI fedpol si è rivelata efficace.

Si è inoltre avuta la conferma del fatto che i dialoghi operativi hanno senso anche in caso di impieghi non pianificabili. Il motivo è che, una volta che una certa situazione su larga scala (come nel caso dello scenario dell'ERSS 19) si è assestata su un certo livello, la linea di demarcazione tra pianificabile e spontaneo diventa sempre più sfumata, addirittura irrilevante. A parte questo, i dialoghi operativi non riguardano decisioni tattiche immediate, ma il raggiungimento di una comprensione comune della situazione e dell'azione.

Raccomandazione

Lo strumento del dialogo operativo con i partner coinvolti nella RSS deve essere portato avanti e, nel contempo, anche ulteriormente sviluppato, soprattutto per far sì che le pianificazioni previsionali (innanzitutto dal punto di vista della gestione delle risorse) siano coordinate ancora più strettamente tra loro e garantiscano pertanto un'interconnessione più sistematica. Nella pianificazione di impieghi su larga scala e grandi eventi occorre optare per un approccio integrale e, laddove possibile, condurre dialoghi operativi con tutti i partner coinvolti nella RSS.

Raccomandazione 9: Processo «Reintroduzione dei controlli alle frontiere» da parte**Riscontro**

L'«appello» a chiudere le frontiere è arrivato molto rapidamente. Le prime decisioni sono state prese senza previa consultazione e hanno colto di sorpresa l'AFD. Un controllo sistematico con ricerca/verifica di tutti i dati personali e/o delle merci alla frontiera svizzera senza alcuna limitazione non è possibile né in termini di personale né dal punto di vista economico (paralisi del traffico). Se si decide di chiudere le frontiere occorre stabilire esattamente che cosa deve essere controllato, con quale grado di accuratezza e in che misura, dove e in quali settori di confine vanno adottate le misure e se a tal fine è necessario chiudere eventuali valichi di confine (canalizzazione del traffico). Non vanno inoltre dimenticati gli accordi con i Paesi confinanti.

Raccomandazione

Il processo «Reintroduzione dei controlli alle frontiere» deve essere approfondito. In particolare occorre chiarire quali servizi devono essere coinvolti per definire sia i settori di confine in cui saranno effettuati controlli sistematici delle persone sia la durata e la natura dei controlli stessi.

4.7 Esercito (Cdo Op, SMSM)

4.7.1 Costatazioni

La situazione iniziale dell'EQSM è stata pubblicata lunedì 11 novembre 2019 alle ore 7.00. Alle ore 8.00 dello stesso giorno si è riunito il CrS. Durante l'EQSM è stato pertanto mantenuto, a un livello sovraordinato, il ciclo di condotta della fase preliminare, con gli stessi obiettivi. In tale contesto, lo SMFP e la ResMaB hanno assunto un ruolo di coordinamento operativo. Il secondo giorno di esercitazione è avvenuta la fusione tra lo SMFP e il CrS, garantendo così in modo pragmatico l'assegnazione dello SMFP al dipartimento competente¹⁶. Prima dell'EQSM si era espressamente rinunciato a tale assegnazione.

Per tutta la durata dell'esercitazione, la PES è servita come piattaforma per il quadro comune della situazione.

Il Cdo Op ha garantito all'esercito il monitoraggio della situazione e il coordinamento con le organizzazioni partner. Il servizio incaricato del triage presso il Centro di monitoraggio della situazione è stato l'unico organo di contatto e, pertanto, il punto di accesso per tutti i partner. Nel Centro di monitoraggio della situazione era rappresentato anche lo SMSM con un organo di collegamento.

L'ordine operativo «KAIROS» è stato eseguito nell'ambito dell'EQSM. Durante l'esercitazione, le autorità civili hanno richiesto anche prestazioni tattiche supplementari da parte delle formazioni, tra cui il rafforzamento delle frontiere, la protezione delle ambasciate nel quadro di «AMBA CENTRO», la protezione del Tribunale penale federale a Bellinzona e la sorveglianza delle infrastrutture critiche (linee elettriche da una centrale nucleare nel Cantone di Argovia).

A livello strategico, le direttive per la comunicazione sono state fornite solo in parte. Comunicazione Difesa ha agito da sola, tramite la Comunicazione dello SMCP, come interfaccia con il livello sovraordinato. La comunicazione operativa è stata inclusa e discussa come punto all'ordine del giorno in rapporti di tutti i livelli. Ciò ha garantito il necessario coordinamento con i partner. La velocità di diffusione delle informazioni sulle piattaforme dei social media è stata riconosciuta come sfida particolare da affrontare.

La componente cyber ha sempre fatto parte del ciclo di condotta sovraordinato. La situazione dell'esercitazione ha indotto le autorità civili a chiedere l'appoggio dell'esercito.

4.7.2 Valutazione

Processo di pianificazione integrale

La strada della cooperazione tra tutti gli organi di sicurezza a tutti i livelli, intrapresa nella fase del monitoraggio anticipatorio della situazione e del contesto, si è rivelata efficace ed è stata portata avanti in maniera coerente.

Dal punto di vista dell'esercito, la fusione tra lo SMFP e il CrS il secondo giorno di esercitazione ha favorito una migliore comprensione comune della situazione. Successivamente, grazie al dialogo nell'ambito della ResMaB, è stato possibile prendere accordi concreti sull'impiego dei mezzi dell'esercito.

Il CrS e lo SMFP hanno dimostrato che nei rispettivi organi è possibile riunire una moltitudine di informazioni nonché dedurre congiuntamente le relative necessità di intervento. Nell'ambito dell'ERSS 19 si è arrivati a una comprensione comune della situazione, che tuttavia consisteva

¹⁶ Ordinanza del 2 marzo 2018 sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (OSMFP).

ancora in un gran numero di quadri della situazione. Per quanto concerne il monitoraggio della situazione manca ancora un quadro della situazione consolidato e in funzione dei livelli. Questa mancanza rende difficile agire in modo tempestivo e appropriato. I singoli quadri della situazione dei partner devono essere sintetizzati in relazione al rispettivo organo competente. In questo processo, la tecnica e la tecnologia sono solo di supporto e non determinanti. La realizzazione di un concetto di intelligence a livello di Confederazione che definisca talvolta i contributi dell'esercito costituirebbe un valore aggiunto in vista dell'elaborazione di un quadro comune della situazione.

Per quanto riguarda la comunicazione, l'EQSM ha permesso all'esercito di definire le buone pratiche e di fissare così i compiti, le competenze e le responsabilità della comunicazione ai livelli strategico-militari e operativi. L'informazione alla truppa e all'Amministrazione è stata definita in modo attivo internamente all'esercito. La demarcazione, sul piano dei contenuti, tra la comunicazione esterna all'esercito e quella interna non è stata ancora completamente chiarita.

Per la gestione delle crisi è necessario un punto di vista integrale. Per questo nel CrS è stato anche affrontato l'aspetto ciber. A tale proposito ci si chiede se, con il Comitato ristretto ciber, non sia stati creati un organo supplementare e, di conseguenza, anche interfacce aggiuntive che aumentano inutilmente lo sforzo di coordinamento nella gestione delle crisi. Anche nel caso dell'esercito, l'ambito ciber è parte integrante del sistema complessivo.

Prestazioni tattiche complementari da parte delle formazioni nell'ambito dell'impiego sussidiario

Durante l'EQSM i partner coinvolti nella RSS sono diventati sempre più consapevoli del fatto che, per periodi di tempo limitati¹⁷, l'esercito può fornire non solo prestazioni tecniche ma anche e soprattutto prestazioni tattiche complementari.

Come la società, anche l'esercito dipende fortemente dalle tecnologie dell'informazione. Per poter entrare in azione è determinante – come anche nel caso della sicurezza fisica – che l'esercito protegga innanzitutto se stesso. Solo a questa condizione può mettere se necessario a disposizione delle autorità civili, in via sussidiaria, le proprie capacità ciber. Le basi legali per le azioni nel ciberspazio sono contemplate nella legge militare e nella legge federale sulle attività informative.

Iter per l'inoltro delle richieste e processi

Oggi l'iter per chiedere e ricevere prestazioni da parte dell'esercito nel quadro di impieghi sussidiari è disciplinato perlopiù in funzione di singoli eventi e meno su una minaccia persistente e rilevante per la sicurezza. Questa minaccia può palesarsi a livello di azione attraverso singoli eventi, ma viene resa operativa da un avversario con intento strategico per raggiungere i propri obiettivi politici.

Dal punto di vista dell'esercito, l'approccio «KAIROS» della CCPCS si è rivelato efficace per le prestazioni di sicurezza. I Cantoni si organizzano autonomamente e non delegano il coordinamento alla Confederazione. In questo modo è stato possibile disporre di basi decisionali coerenti per poter impiegare l'esercito principalmente dove era necessario in base alla valuta-

¹⁷ Le prestazioni dell'esercito basate su cataloghi delle prestazioni o su decreti del Consiglio federale sono sempre limitate nel tempo.

zione unanime delle autorità responsabili. Alla fine, tuttavia, sono il Consiglio federale e il Parlamento a decidere in merito all'impiego dell'esercito e, pertanto, anche riguardo all'opportunità politica di un impiego dell'esercito richiesto.

4.7.3 Conclusione

In conclusione, si può affermare che l'esercitazione, durata un anno e mezzo, ha offerto ai partner di tutti i livelli l'opportunità di presentare e coordinare i rispettivi concetti. L'ERSS 19 ha contribuito ad affinare e a consolidare i compiti, i ruoli e le interfacce dei vari strumenti. È stato possibile chiarire le responsabilità all'interno della Confederazione e gli organi esistenti sono stati utilizzati e consolidati in modo mirato. Si è creata una cultura delle esercitazioni, nel cui ambito hanno collaborato tutti gli attori a livello operativo.

Il dispositivo di decisione del Consiglio federale derivante dal monitoraggio anticipatorio del contesto e della situazione ha garantito una prontezza dell'esercito differenziata e adeguata alla situazione. Durante l'EQSM 19 è stato possibile in particolare sostenere il dispositivo di sicurezza delle forze d'impiego dei Cantoni con prestazioni complementari da parte delle formazioni e garantire così la loro libertà d'azione.

All'interno della RSS l'esercito si rivela efficace soprattutto quando può sgravare le autorità civili nei vari settori (a livello territoriale e tematico e per un periodo di tempo limitato) con prestazioni tattiche. Svolgendo questi compiti più integrali – naturalmente in via sussidiaria nonché su mandato delle autorità civili, a cui spetta anche la responsabilità dell'impiego – si mira a sgravare in modo ottimale gli organi civili competenti, garantendo loro una maggiore libertà d'azione. In una situazione di minaccia terroristica persistente come quella dell'ERSS 19, l'esercito può fornire prestazioni per risolvere i problemi e quindi contribuire in modo sostanziale al successo generale.

La collaborazione tra l'esercito e lo SMCP è stata un fattore di successo. Lo SMCP ha raggruppato le richieste di appoggio in materia di polizia da parte degli organi di condotta cantonali e le ha valutate dal punto di vista nazionale. In particolare, ha verificato se le condizioni per la sussidiarietà fossero soddisfatte e ha inoltrato proposte per la definizione delle priorità a un organo di coordinamento centrale.

La comunicazione strategica non era inclusa nell'esercitazione. Il grado di dettaglio dello scenario avrebbe tuttavia offerto l'opportunità di procedere a una verifica della comunicazione a tutti i livelli.

L'esercitazione ha permesso di far luce sulla maggior parte degli aspetti dell'impiego nel ciber-spazio e di esaminarli. Anche l'ambito ciber è un campo d'azione in cui le attività devono essere coordinate a livello interdipartimentale.

Dal punto di vista dell'esercito, l'ERSS 19 è stata un'esercitazione preziosa. In linea con il motto «ciò che riguarda tutti può essere risolto solo da tutti»¹⁸, ha offerto all'esercito la possibilità di esercitarsi insieme ai suoi partner in un contesto simile a quello reale e di impegnarsi all'interno della RSS come partner affidabile. Con il suo impegnativo scenario, l'ERSS 19 ha consentito all'esercito di verificare internamente i propri processi e di convalidare i suoi prodotti di pianificazione in collaborazione con i partner coinvolti nella RSS. In tale ambito va sottolineata in particolare la collaborazione con i rappresentanti del progetto parziale Polizia. Questi ultimi sono sempre stati aperti alle idee del progetto parziale Esercito, sia a livello di metodologia che di contenuto, e hanno espresso critiche costruttive al riguardo. Questa proficua collaborazione nello sviluppo del concetto dell'esercitazione e nel suo svolgimento ha influito

¹⁸ F. Dürrenmatt (1962).

chiaramente sui partecipanti all'esercitazione e, di conseguenza, anche sul risultato complessivo.

In questa valutazione non si tratta di assegnare delle note, ma piuttosto di identificare i settori con un potenziale di miglioramento. Gli obiettivi fissati¹⁹ sono stati raggiunti; le lacune e il potenziale di miglioramento sono stati individuati.

4.7.4 Raccomandazioni derivanti dal progetto parziale Esercito

Nel quadro della collaborazione con i partner, il progetto parziale Esercito raccomanda le misure esposte qui di seguito.

Raccomandazione 10: Approfondimento della cooperazione civile-militare, richiesta di prestazioni tattiche coerenti da parte delle formazioni

Riscontro

Le autorità civili chiedono l'appoggio dell'esercito per lo più come prestazioni singole, a cui sono assegnati militari suddivisi in gruppi o in piccoli distaccamenti. Dato che la responsabilità della condotta e dell'organizzazione rimane all'esercito, questa frammentazione delle formazioni determina un grande fabbisogno di quadri dell'esercito e di servizi di retrovia, mette a dura prova la capacità di resistenza e riduce la libertà d'azione. Inoltre, un impiego ripetuto della durata di diversi mesi comporta un onere elevato per i militari coinvolti (nell'ERSS erano circa 10 000) e per i loro datori di lavoro, soprattutto nelle imprese di piccole e piccolissime dimensioni. Per questo i militari di milizia dovrebbero essere impiegati soltanto per fronteggiare i picchi di lavoro nell'ambito della gestione di eventi straordinari. In tale ambito, gli organi di coordinamento civile-militare e i meccanismi di controllo per garantire il principio di sussidiarietà svolgono un ruolo cruciale. In questo modo, infatti, le autorità responsabili degli impieghi possono definire gli sforzi principali a livello sovregionale e l'esercito può procedere ad avvicendamenti nonché a licenziamenti parziali di intere formazioni, limitando così il fabbisogno di quadri e servizi di retrovia e aumentando la libertà d'azione.

Raccomandazione

In una situazione di crisi nazionale o sovregionale occorre trovare, insieme agli organi di coordinamento civile-militare per i necessari mezzi dell'esercito, possibili soluzioni per fare in modo che l'esercito possa fornire prestazioni tattiche coerenti tramite le proprie formazioni. Le soluzioni elaborate nell'ambito dell'ERSS 19 con lo SMCP per il coordinamento intercantonale delle richieste di prestazioni di protezione e di sicurezza dell'esercito devono essere consolidate. Inoltre, laddove possibile e ragionevole, occorre mirare a un coordinamento intercantonale anche per quanto riguarda le richieste di aiuto nell'ambito della protezione della popolazione, eventualmente tramite un organo corrispondente allo SMCP, ancora da creare. Un possibile approccio in tal senso andrà applicato nell'ambito della prossima ECS/ERSS.

Raccomandazione 11: Prestazioni di appoggio dell'esercito nel ciber spazio

Riscontro

I persistenti ciberattacchi contro infrastrutture critiche hanno sollevato la questione delle possibili misure di difesa e contromisure della Confederazione nel ciber spazio. Infatti, l'esercito

¹⁹ Cfr. a tale proposito il documento «Esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza 2019 (ERSS 19): concetto dettagliato», del novembre 2017; cap. 4.4, pag. 11.

dispone di mezzi per attuare misure difensive e offensive in ambito ciber, ma li deve utilizzare in primo luogo per proteggere i propri sistemi d'informazione militari e le proprie reti informatiche dai ciberattacchi. Il legislatore ha imposto all'esercito il principio dell'autoprotezione in ambito ciber e non gli ha affidato ulteriori compiti all'interno di quest'ultimo per la protezione del Paese, della popolazione o delle infrastrutture critiche. All'occorrenza, l'esercito potrebbe secondariamente fornire appoggio in modo mirato alle autorità civili con la sua competenza, le sue capacità e i suoi mezzi di aiuto alla condotta protetti. A tal fine è tuttavia necessario definire le condizioni quadro, i possibili compiti e l'avvio di queste prestazioni, come previsto nella misura 24 della Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi (SNPC) 2018–2022.

Raccomandazione

Occorre valutare l'eventuale necessità di concretizzare a livello di ordinanza l'appoggio sussidiario da parte dell'esercito alle autorità civili (escluso il SIC) in ambito ciber, analogamente all'appoggio in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza o per l'adempimento di compiti di protezione e di sicurezza. In tale contesto è necessario circoscrivere la possibile gamma di compiti e definire nel contempo i mezzi d'impiego.

4.8 Stato maggiore di crisi del DFAE

4.8.1 Valutazione degli obiettivi della fase operativa (esercitazione)

Nell'ambito dell'ERSS 19 il DFAE è stato chiamato a far fronte a uno scenario di crisi complesso e dispendioso in termini di risorse, che doveva essere gestito in un contesto frenetico. L'obiettivo dello Stato maggiore di crisi era quello di testare in modo approfondito lo Stato maggiore di crisi ad hoc della Confederazione e le unità organizzative interessate dallo scenario con le risorse che sono a loro disposizione durante la normale gestione degli affari. Nonostante sia stato interessato solo marginalmente dallo scenario principale dell'ERSS 19 come esercitazione nazionale di crisi, il DFAE ha ricevuto – su sua richiesta – dalla direzione dell'esercitazione alcuni «injects» (elementi concreti inscenati) particolarmente impegnativi che sono stati gestiti con un lavoro intenso. A tal fine lo Stato maggiore di crisi si è riunito quotidianamente concentrandosi sul rilevamento di problemi e problemi parziali, in base al quale sono state elaborate decisioni e misure per gli stati maggiori parziali e le cellule dello Stato maggiore di crisi. Il Centro di gestione delle crisi (KMZ) è stato impiegato per 72 ore e ha inoltre garantito il lavoro di collegamento con altri stati maggiori di crisi a livello di Confederazione. Già durante l'esercitazione è emerso chiaramente che molti insegnamenti tratti dall'ECS 17 potevano essere attuati nello Stato maggiore di crisi del DFAE.

In tale contesto, il DFAE ritiene di aver raggiunto i propri obiettivi per l'ERSS 19 come segue:

- **obiettivo 1:** verificare i processi e le responsabilità definiti: **raggiunto** – i processi e le responsabilità definiti nelle istruzioni del DFAE sullo Stato maggiore di crisi del DFAE (152-0-I) sono stati applicati, attuati e testati nel quadro delle risorse esistenti;
- **obiettivo 2:** verificare la prontezza all'impiego e la capacità di resistenza: **raggiunto** – la prontezza all'impiego e la capacità di resistenza sono state garantite in modo permanente, il che ha consentito di elaborare prodotti efficaci e di alta qualità;
- **obiettivo 3:** verificare l'interazione dello Stato maggiore di crisi nel quadro della gestione delle crisi della Confederazione e con attori esterni a quest'ultima: **raggiunto** – la collaborazione con altre grandi organizzazioni di crisi è stata garantita con professionalità e competenza tramite persone di collegamento e piattaforme comuni.

4.8.2 Conclusioni e prospettive

Per il DFAE l'ERSS 19 è da considerarsi una sfida positiva da diversi punti di vista. Conformemente alle istruzioni 152-0-I (152-0-I/06.11.2018), lo Stato maggiore di crisi del DFAE è stato testato per la prima volta come nuovo formato, per quanto riguarda la struttura e il funzionamento, utilizzando uno scenario fittizio. Molti elementi dell'esercitazione hanno richiesto flessibilità da parte delle unità organizzative del DFAE coinvolte nonché una buona capacità di valutazione e un lavoro talvolta complesso sulla base di scenari. I partecipanti hanno trovato l'esercitazione arricchente. Nell'elaborazione successiva dell'ERSS 19 sono state elaborate dieci conclusioni con misure concrete, che saranno poi utilizzate immediatamente in situazioni di crisi. Entro la fine del 2020 è prevista una revisione delle istruzioni del DFAE sullo Stato maggiore di crisi del DFAE per adeguare la gestione delle crisi da parte del Dipartimento sulla base delle più recenti esperienze.

4.9 Comunicazione di crisi

Nel quadro dell'EQSM 19 la cellula «media» ha allestito una situazione mediatica per le organizzazioni che partecipavano all'esercitazione. Tale situazione era costituita da prodotti stampati in tedesco, francese e italiano, messaggi radio in tedesco e in francese, video di seguaci dell'avversario in inglese e comunicazioni tramite i social media (Twitter). I prodotti sono stati realizzati dai due responsabili della cellula «media», da militari germanofoni del comando Istruzione alla gestione, all'informazione e alla comunicazione (MIKA), da esperti di comunicazione freelance provenienti dalla Svizzera romanda e dal Cantone Ticino, da un redattore radiofonico (ex SRF) e da studenti della Scuola universitaria professionale della Svizzera nordoccidentale. Sul sito Internet dell'EQSM sono stati pubblicati in totale circa 450 prodotti stampati, circa 150 bollettini radio, quattro video di seguaci e un migliaio di comunicazioni tramite i social media.

4.9.1 Valutazione

Tutte le organizzazioni che hanno partecipato all'ERSS 19 erano ben preparate nel campo della comunicazione di crisi con concetti, strategie e organi di collegamento. In base ai feedback degli osservatori sono da evidenziare i seguenti riscontri positivi:

- i tempi e i contenuti della comunicazione con terzi sono stati concordati come durante l'attività quotidiana. I canali esistenti sono stati utilizzati ed è stata creata la rete di comunicazione. È inoltre attivo uno scambio automatico tra i responsabili dei media. L'uso delle dichiarazioni autorizzate è ben collaudato e viene rispettato (tra gli altri, SO, LU, SZ, NW, TG, VS, BE, UR, SG, GE, FR, AR, AG);
- la comunicazione esterna è stata coordinata con i Cantoni (per es. servizio funebre per le vittime dell'attacco a Zurigo, attacchi a impianti di distribuzione dell'energia elettrica, casi di intossicazione da tossina botulinica o ritrovamento di un missile anti-carro nei GR) ed è avvenuta tempestivamente nonché in modo adeguato ai destinatari, coinvolgendo sistematicamente anche i social media (per es. MPC, Swissgrid);
- a intervalli regolari si sono tenute conferenze telefoniche degli uffici stampa dell'Amministrazione federale e dei Cantoni. Gli uffici stampa considerano questa nuova rete un grande risultato dell'esercitazione;
- le informazioni interne e le indicazioni di comportamento (per es. SG) sono state messe rapidamente a disposizione dei partner interessati. L'unità di comunicazione (per es. LU, VD, MPC insieme alla CCPCS) ha analizzato la situazione con i partner interessati, preparando se del caso comunicati e raccomandazioni;
- le capacità e le responsabilità in materia di comunicazione sono ben definite. A livello intercantonale la comunicazione avviene attraverso la collaborazione tra la CCPCS e le procure pubbliche (NE);
- la cellula di comunicazione di CCPCS/fedpol/MPC (task force «BOREAS») aveva redatto bollettini completi con aggiornamenti sulla situazione di minaccia terroristica in Svizzera, che sono stati inviati ai relativi partner a intervalli ravvicinati per informarli in merito all'evoluzione della situazione;
- la polizia ha utilizzato i social media, che sono parte integrante della comunicazione. (per es. BL, TG, AG, BE, LIE).

I partecipanti all'esercitazione e gli osservatori hanno criticato i seguenti punti:

-
- non è stata coinvolta nell'esercitazione la comunicazione politica a livello nazionale, motivo per cui le varie organizzazioni non hanno potuto interagire con il livello politico. Questo aspetto è stato percepito durante l'elaborazione delle informazioni nei Cantoni, caratterizzata dalla mancanza di coerenza e dalla difficile comparabilità;
 - per esempio, nello scenario «Intossicazione alimentare», i servizi federali hanno perso l'occasione per redigere un comunicato stampa della Confederazione volto a rassicurare la popolazione. Le indicazioni di comportamento in caso di intossicazione alimentare sono state scarse e le domande di un Cantone non hanno avuto risposta.

Considerando che i media online e i social media sono sempre più spesso le prime fonti d'informazione per il pubblico, dal lavoro della cellula «media» sono stati tratti i seguenti riscontri:

- un numero piuttosto ridotto di organizzazioni, in genere quelle che già mantenevano un elevato standard nella comunicazione sui social media, ha reagito in modo rapido ed efficace alle notizie false. Idealmente, questi canali dovrebbero essere utilizzati anche per la comunicazione proattiva (consigli comportamentali ecc.) al fine di far valere nei confronti dell'avversario la propria sovranità in materia d'informazione (per es. polizia cantonale di AG o polizia cantonale di BE, che già oggi utilizza Twitter per fornire informazioni in situazioni delicate come le manifestazioni non autorizzate).

La maggior parte delle organizzazioni ha utilizzato i social media come canale per la diffusione di informazioni generali:

- aggiornamenti regolari, brevi ma informativi con i giusti hashtag contribuirebbero maggiormente all'effettiva diffusione del rispettivo messaggio (questo sarebbe l'«obiettivo comportamentale» auspicabile per tutte le organizzazioni);
- queste reti devono essere attivate sin dall'inizio della crisi per rendere visibile la partecipazione delle autorità.

In parte, nella misura e nei contesti seguenti:

- nel caso delle istruzioni di sicurezza, i Cantoni o le autorità cantonali e quelle federali si sono talvolta contraddetti a vicenda (per es. tempi di cottura diversi per quanto concerne il tema dell'intossicazione alimentare);
- è stato raccomandato contemporaneamente di evitare e di utilizzare i mezzi di trasporto pubblici.

La maggior parte delle organizzazioni partecipanti all'esercitazione ha utilizzato i social media come canale di informazione applicando i seguenti metodi:

- retweet di tweet scritti da organizzazioni intercantonali (a volte purtroppo senza commenti);
- condivisione di link (a volte purtroppo senza commenti);
- pubblicazione di interi comunicati stampa (nella maggior parte dei casi troppo lunghi per questo canale);
- pubblicazione di brevi aggiornamenti;
- commenti e risposte;
- in parte, utilizzo come fonte di informazioni (per es. UFPP attraverso la PES).

4.9.2 Conclusione

In generale, si può affermare quanto segue:

- il riassunto della situazione in materia di informazione da parte dei servizi federali competenti (CCPCS, MPC) è stato buono e appropriato;
- alcune domande sono state rinviate più volte da un'organizzazione all'altra;
- in alcuni casi ci si è limitati ad affrontare il problema, senza tuttavia risolverlo. Per esempio: non ci si è occupati dello scenario, ma l'evento che vi era rappresentato è stato trattato come «fake news» senza una reazione sostanziale a livello contenutistico da parte delle autorità competenti;
- fedeli al principio della comunicazione contemplato nei Principi per la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni nella gestione di eventi estremi, tutte le organizzazioni cantonali hanno assicurato la comunicazione nell'ambito della loro responsabilità d'impiego a livello cantonale. Diversi SMCC hanno redatto per la popolazione indicazioni di comportamento (per es. LU con un volantino) e comunicati stampa sul tema «Intossicazione alimentare». È tuttavia mancata una comunicazione coerente a livello nazionale, per esempio come quella prevista nel piano pandemico. Per questo alcuni Cantoni sono dell'avviso che la comunicazione con i servizi federali (per es. in merito allo scenario «Intossicazione alimentare») possa essere migliorata. È vero che la CCPCS, fedpol e il MPC hanno inviato bollettini completi con aggiornamenti sulla situazione di minaccia terroristica in Svizzera, anche tramite Alertswiss, e con misure e indicazioni per la popolazione secondo il principio «one message» (un solo messaggio), ma una gerarchia dell'informazione controllata a livello nazionale e basata sul principio «one face, one voice» (un volto, una voce), per esempio mediante una conferenza stampa nazionale, non è stata riscontrata in nessuno degli scenari.

Il consigliere di Stato Urs Hofmann (AG), presidente della CDDGP, ha deplorato la mancanza di interlocutori presso la Confederazione responsabili della comunicazione a livello politico. A suo avviso, da ciò si dovrebbero trarre insegnamenti per il futuro: un'esercitazione realistica deve infatti includere anche il livello politico federale, poiché solo così si può rafforzare e sviluppare ulteriormente l'approccio integrato tra Confederazione e Cantoni.

4.9.3 Raccomandazioni derivanti dal progetto parziale Comunicazione di crisi

Raccomandazione 12: Social media

Riscontro

La comunicazione di crisi nei social media è migliorata costantemente nel corso dell'ERSS 19. In generale, tuttavia, sembra esservi la necessità di una formazione all'utilizzo proattivo di tale strumento (per es. indicazioni di comportamento). È essenziale disporre di un concetto di comunicazione per un uso sicuro, nazionale e completo di tutti i social network. In una situazione come quella esercitata nell'ambito dell'ERSS 19, la comunicazione e l'uso dei (social) media sono parte integrante della pianificazione dell'azione e del monitoraggio della situazione.

Raccomandazione

Le basi concettuali esistenti per la comunicazione di crisi devono essere estese anche al settore dei social media. Si deve puntare a raggiungere un'unità di dottrina. Oltre alla collaborazione con i servizi cantonali (da parte di polizia, uffici federali ed esercito), è necessario anche armonizzare la comunicazione di crisi via social media con quella del livello politico-strategico

federale. La SG-DDPS (TC ERSS 19) farà in modo che questo aspetto venga integrato, in collaborazione con la Cancelleria federale, in una prossima grande esercitazione.

Raccomandazione 13: Comunicazione di crisi a livello politico

Riscontro

A livello operativo, la comunicazione di crisi ha potuto essere esercitata e controllata in termini di strutture, procedure, responsabilità e misure di comunicazione grazie alla partecipazione di tutti i pertinenti stati maggiori e servizi della Confederazione e dei Cantoni. Un esempio di coordinamento nazionale della comunicazione è stata l'interazione tra la CCPCS, la CDDGP, fedpol e il MPC nella task force «BOREAS».

La comunicazione di crisi al livello politico-strategico federale non faceva invece parte dell'ERSS 19. Non è quindi stato possibile esercitarsi in un importante aspetto della comunicazione di crisi. Dal punto di vista dei servizi partecipanti ciò ha rappresentato uno svantaggio, in quanto è da presumere che, in caso di evento, uno stretto coordinamento tra il livello operativo e quello strategico sarebbe indispensabile.

Raccomandazione

In una situazione di crisi nazionale, la comunicazione è un'attività di condotta cruciale, soprattutto per il livello politico federale e per quello cantonale. Per una futura esercitazione integrata occorre mirare al coinvolgimento del livello degli esecutivi di Confederazione e Cantoni. Un'EQSM su più giorni rappresenta una buona soluzione per inscenare in modo realistico le procedure, prendere accordi a tutti i livelli e concentrare la comunicazione secondo il principio «one voice, one face, one message» (una voce, un volto, un messaggio).

5 Bilancio dell'attuazione delle raccomandazioni ERSS 14

5.1 Osservazioni generali

Successivamente all'ERSS 14, gli organi incaricati delle misure di attuazione sono stati obbligati a presentare un rapporto annuale. Tra il 2015 e il 2019 sono stati pubblicati quattro rapporti di questo genere, che permettono di descrivere nel presente documento i progressi compiuti dall'ultima ERSS. L'obiettivo è istituire un processo di miglioramento sistematico per verificare regolarmente gli organi di crisi e ottimizzare costantemente le strutture e i processi.

Il 20 maggio 2015 il Consiglio federale ha approvato l'attuazione delle misure contenute nel rapporto finale dell'ERSS 14 e ha designato gli organi responsabili dell'attuazione. Il DDPS (UFPP) è stato, tra l'altro, incaricato di seguire l'attuazione di queste misure e illustrare in un rapporto lo stato di avanzamento.

5.2 Interviste con i partecipanti all'ERSS 14

Le interviste con gli esponenti dell'ERSS 14 avevano l'obiettivo di completare i rapporti di attuazione degli organi federali e di dare agli intervistati la possibilità di esprimere le loro opinioni e i loro suggerimenti personali. Le discussioni si sono svolte in un'atmosfera molto aperta e costruttiva. Sono state istruttive e preziose e hanno anche confermato le autovalutazioni presentate nell'ambito dei quattro rapporti di attuazione.

In generale è emerso che l'esperienza e gli insegnamenti tratti dall'ERSS 14 erano ancora ben presenti e sono stati utilizzati anche per preparare l'ERSS 19. Sono stati intervistati membri della Piattaforma politica della RSS, dello Stato maggiore federale Protezione della popolazione, i presidenti delle conferenze governative CDDGP e CG MPP nonché altri organi civili e militari.

Le interviste sono state svolte nel 2018 e nel 2019 dal capo progetto e direttore dell'ERSS 14, in parte assieme a un rappresentante del team centrale dell'ERSS 19.

5.3 Stato dell'attuazione delle raccomandazioni dopo l'ultimo rapporto del 2019

L'attuazione delle raccomandazioni e delle misure ha raggiunto un buon livello. Delle 42 misure complessive, 18 erano ancora in fase di attuazione e tre erano in fase di preparazione all'attuazione. Le restanti misure sono state concluse. Le tre misure il cui trattamento è stato avviato hanno necessitato nel 2019 di una decisione parlamentare. Si tratta delle misure n. 4a, 4d e 11a, che riguardano la comunicazione a prova di blackout e l'analisi coordinata della situazione in caso di evento.

Le misure ancora in fase di attuazione hanno spesso interessato settori tematici il cui trattamento rientra tra i compiti correnti di un servizio. Come esempi possono essere menzionati: gli accordi conclusi con i partner in merito alla collaborazione, l'aggiornamento delle pianificazioni, la verifica costante dei processi e dei concetti, compiti permanenti di sensibilizzazione dei partner e della popolazione. Tali misure non possono essere concluse e sono da considerarsi compiti permanenti.

Il 28 agosto 2019 il Consiglio federale ha deciso di esentare il DDPS dal rapporto annuale sullo stato di attuazione delle raccomandazioni, poiché la prossima grande esercitazione (l'ERSS 19) risultava essere imminente. Le pendenze dovranno essere riportate in un rapporto successivo.

5.4 Pendence risultanti dall'ERSS 14

L'attuazione non è tuttavia completamente conclusa per tutte le misure. In particolare le misure la cui attuazione richiede molte risorse o dipende da processi esterni richiedono spesso un periodo di realizzazione molto superiore ai quattro anni. Ciò è stato dimostrato in particolare con l'attuazione delle due seguenti raccomandazioni contenute nel rapporto finale sull'ERSS 14:

- analisi coordinata della situazione e presentazione elettronica della situazione;
- tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Creazione di una rete di comunicazione integrata sicura.

Sviluppare ulteriormente la rappresentazione della situazione generale

La PES della CENAL è entrata in funzione in una nuova forma alla fine del primo trimestre del 2019 e in occasione dell'ERSS 19 ha dato ottimi risultati. Anche il SIC, la fedpol, la CCPCS nonché altri partner ritengono la nuova PES uno strumento appropriato per la rappresentazione e la diffusione della situazione generale. Occorre tuttavia definire i prodotti dell'analisi della situazione, i quali devono essere adeguati alle esigenze specifiche e diverse dei vari gruppi di destinatari. In occasione dell'ERSS 19 sono stati testati più prodotti in più forme. Essi vengono ora costantemente consolidati e adattati dai partner nella rete informativa integrata.

Le rimanenti necessità d'intervento per quanto riguarda la situazione generale e la sua rappresentazione sono ripresi in due punti nel rapporto finale:

- ottimizzazione della PES (capitolo 4.4: Rete informativa integrata, PES, quadro integrale della situazione. Sono descritte le ottimizzazioni in corso della PES);
- sviluppare ulteriormente il quadro integrale della situazione (raccomandazione 16)

Creare un Sistema nazionale per lo scambio di dati sicuro (SSDS)

Il SSDS è composto della rete per lo scambio di dati sicuro, del sistema di accesso ai dati e del sistema di analisi integrata della situazione. Il credito d'impegno sarà liberato in tre fasi. Con l'approvazione del credito d'impegno il Parlamento ha stanziato 14,7 milioni di franchi per la prima fase. Il Consiglio federale deciderà sulla base dei progressi del progetto in merito allo sblocco della seconda tranche di 83,6 milioni di franchi e della terza tranche di 51,7 milioni di franchi. La misura, volta alla creazione di una rete di dati sicura, viene menzionata nel presente documento nella raccomandazione 4 (Sistemi di allarme e di telecomunicazione).

Nell'autunno del 2019 il Parlamento ha approvato all'unanimità il messaggio per un credito d'impegno a favore del SSDS. La fase di inizializzazione è terminata. Per quanto riguarda le risorse di personale, incluse le risorse finanziarie correlate, restavano ancora alcune questioni irrisolte, per questo motivo non è stato possibile avviare come previsto il 1° gennaio 2020 la fase concettuale (fase 1 – concretizzazione dei progetti parziali). La fase concettuale verrà avviata con le risorse stanziato (6 FTE). Il processo di reclutamento è in corso. Il mandato di progetto sarà redatto nel quarto trimestre del 2020. La pianificazione delle scadenze e delle risorse sarà rivista.

6 Valutazione generale del direttore dell'esercitazione

I risultati emersi dalle due fasi dell'esercitazione «rapporti sulla situazione» ed «esercitazione quadro di stato maggiore» consentono di valutare l'ERSS 19. Gli obiettivi generali sono stati suddivisi nei progetti parziali e trattati a livello operativo per individuare gli aspetti critici nella gestione delle crisi. Le rispettive raccomandazioni individuano le problematiche e illustrano le modalità con cui sarà possibile trattarle nei prossimi anni. In qualità di direttore dell'esercitazione valuto brevemente qui di seguito l'obiettivo sovraordinato, il modo in cui la Svizzera è in grado di gestire una minaccia terroristica persistente e dove vedo le principali necessità d'intervento. La mia valutazione generale si conclude con due raccomandazioni da parte del direttore dell'esercitazione, che completano le raccomandazioni dei progetti parziali.

Dall'aprile 2018 al novembre 2019 le autorità e gli organi di sicurezza della Svizzera si sono occupati di scenari terroristici. Il processo d'apprendimento avviato dall'ERSS 19 consentirà di migliorare la prontezza in caso reale di minaccia terroristica e in altri casi di crisi.

Nella fase dei rapporti sulla situazione i responsabili della sicurezza di Confederazione e Cantoni hanno dovuto far fronte a diversi livelli di escalation. Hanno adeguato le loro organizzazioni interne, hanno convenuto accordi e si sono confrontati con gli altri partecipanti nell'ambito dei dialoghi operativi. Nell'esercitazione quadro di stato maggiore è stato possibile consolidare questa collaborazione in considerazione dell'escalation della minaccia terroristica. L'ERSS19 è stata quindi più di un'esercitazione tradizionale. Si è trattato di un progetto congiunto di politica di sicurezza di Confederazione e Cantoni per rafforzare la resilienza alle crisi in generale e la lotta nazionale al terrorismo in particolare.

Nell'ERSS 19 la situazione mutava gradualmente per un periodo prolungato. Ciò ha consentito il coordinamento sistematico con gli organi nel proprio ambito della sicurezza nonché con gli organi di altri settori. La questione si è fatta più impegnativa quando si sono verificate escalation della situazione. Ciò è stato il caso nella fase dei rapporti sulla situazione quando l'organizzazione terroristica GLF ha pubblicato, come previsto dallo scenario fittizio, un ampio elenco di personalità pubbliche quali bersagli di attentati. I risultati emersi da questa parte dell'esercitazione hanno mostrato che le autorità e gli organi svizzeri sono in grado di gestire piuttosto bene simili cambiamenti della situazione e le sfide correlate. Dalle esperienze fatte con l'ERSS 19 è possibile ottimizzare ulteriormente queste strutture e questi processi.

L'esercitazione quadro di stato maggiore ha portato poi a una notevole progressione dell'escalation in un arco di tempo relativamente breve. In altri termini, mentre la gestione della crisi nella fase dei rapporti sulla situazione è potuta avvenire in modalità amministrativa, nell'EQSM i partecipanti hanno dovuto passare alla modalità di crisi effettiva. Ciò comprendeva, tra l'altro, l'esigenza di essere in grado di resistere per due giorni e mezzo (52 ore). Per alcuni stati maggiori ciò rientrava nella routine, per molti altri è stato insolito; tutti però hanno potuto aggiornare i loro piani di avvicendamento nonché pianificare e garantire la loro prontezza anche per un arco di tempo prolungato.

L'attacco terroristico alla stazione centrale di Zurigo che ha causato la morte di 47 persone e il ferimento di altre 78, ha dato inizio all'inasprimento cruciale della situazione. Al più tardi da quel momento in poi la Svizzera si è trovata in una situazione straordinaria. Anche in questa fase dell'esercitazione la collaborazione sul piano operativo tra i Cantoni come pure tra la Confederazione e i Cantoni si è rivelata solida e resistente alle crisi. Tuttavia, le ripercussioni degli attentati e gli effetti a cascata sono stati rilevati in misura insufficiente; ciò va tenuto presente per lo sviluppo di copioni di future esercitazioni al fine di non sottovalutare una situazione straordinaria.

In occasione dell'ERSS 19 la polizia svizzera ha potuto verificare la sua collaborazione a livello nazionale e consolidare le relative strutture. Ciò riguarda sia la collaborazione tra i corpi di polizia sia quella a livello cantonale con le autorità di polizia della Confederazione, in particolare con fedpol. Con l'ordine operativo «KAİROS» è stata creata una base per la capacità di condotta della polizia svizzera in una situazione straordinaria che costituisce un segnale per il futuro. Di conseguenza, nel presente rapporto il progetto parziale «Polizia» ha formulato una raccomandazione concreta per l'elaborazione di un ordine operativo vincolante a livello nazionale finalizzato all'adozione di una decisione riservata per la collaborazione della polizia a livello nazionale. Ciò implica, di conseguenza, che nell'accordo IKAPOL esistente vengano integrate le relative competenze per il gruppo di lavoro «Operazioni» della CCPCS e lo Stato maggiore di condotta della polizia. In questo modo l'ERSS 19 potrebbe diventare una pietra miliare nell'ulteriore sviluppo della collaborazione della polizia a livello nazionale.

Il sistema integrato di protezione della popolazione per la gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza è stato meno sollecitato dallo scenario, tuttavia anche in questo caso è stato possibile verificare le reti personali, organizzative e tecniche grazie alla partecipazione di tutti i partner rilevanti della Confederazione e dei Cantoni. È stato possibile testare e consolidare il SMFP, sottoposto a un'approfondita revisione dopo l'ERSS 14, nonché la nuova PES. Ispirata dalla collaborazione a livello nazionale della polizia svizzera, ora anche la protezione della popolazione cerca di rafforzare la struttura di cooperazione nazionale dei Cantoni.

Già nella fase dei rapporti sulla situazione l'esercito ha pianificato l'appoggio a favore delle autorità mediante una possibile mobilitazione parziale e il relativo accompagnamento a livello politico sotto forma di dialoghi strategici con il capo del DDPS. Questi processi si sono rivelati preziosi per l'avvio della mobilitazione durante la crisi dovuta al coronavirus. Inoltre le esercitazioni nell'ambito dell'ERSS 19 sono servite a chiarire eventuali compiti che l'esercito può assumere e dispositivi che può impiegare in via sussidiaria a favore delle autorità civili in una futura situazione straordinaria. In questo modo aumenta anche la fiducia reciproca tra l'esercito e i suoi partner nella Rete integrata Svizzera per la sicurezza affinché in caso reale l'esercito possa svolgere compiti più impegnativi e più ampi nell'ambito del servizio d'appoggio, come ad esempio il rafforzamento dei confini o la protezione delle ambasciate.

Anche se l'ERSS 19 era stata concepita come un'esercitazione nazionale di crisi, in tali situazioni devono essere inclusi anche gli aspetti di politica estera. Per questo motivo, è stato prezioso il fatto che il DFAE abbia colto l'occasione per esercitarsi con il suo stato maggiore di crisi, riuscendo a tradurre in pratica molti insegnamenti tratti dall'ECS 17.

L'esercitazione ha anche evidenziato carenze e potenzialità di sviluppo per la gestione delle crisi, incluse nelle raccomandazioni ed elaborate dopo l'esercitazione. Anche in questo caso si può affermare che tali miglioramenti non solo sono utili per affrontare una minaccia terroristica, ma globalmente ottimizzano la gestione delle crisi.

Il rapporto di valutazione dell'ECS 17 ha individuato nell'assenza di un quadro comune della situazione un punto debole fondamentale nella gestione nazionale delle crisi. Di conseguenza, l'UFFP, la fedpol e il SIC, in preparazione all'ERSS 19, hanno creato la possibilità per tutti gli utenti della PES di effettuare immissioni. Il SIC ha inoltre creato un ordine di base per la rete informativa integrata da esso diretta, completato da istruzioni complementari prima dell'esercitazione quadro di stato maggiore. Su questa base il SIC ha poi potuto produrre durante l'esercitazione quadro di stato maggiore una «situazione strategica integrale». In questo modo la condotta politica ha potuto disporre di un quadro della situazione rappresentativo e di elevata qualità, reso accessibile a tutti i partner della PES. Tuttavia all'interno degli stati maggiori e dei gruppi di lavoro a livello strategico-operativo vi sono state carenze nel sintetizzare le

situazioni settoriali in una situazione integrale. In tali ambiti la valutazione congiunta della situazione ha dovuto essere composta da una molteplicità di situazioni settoriali della PES. È stato indicativo anche il fatto che durante la riunione del 12 novembre 2019 dello Stato maggiore ad hoc del Consiglio federale sia stata presentata una situazione settoriale di polizia piuttosto che una situazione integrale. È altresì significativo il fatto che, durante l'attuale crisi dovuta al coronavirus non sia stato ancora possibile delineare un quadro integrale della situazione per il livello politico e che si sia tornati alla scarsa chiarezza di situazioni settoriali allineate sulla PES. L'esperienza con una situazione strategica integrale di alta qualità nell'ERSS 19 dovrebbe essere utilizzata per elaborare una regolamentazione adeguata, applicabile a tutti i tipi di crisi, che consenta di diffondere una valutazione integrale della situazione fino al livello operativo (cfr. raccomandazione 14).

Una situazione straordinaria nell'ambito degli scenari oggi più probabili costituisce una sfida permanente per il coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni. Nella maggior parte dei casi si tratta della condotta in settori in cui le responsabilità e le competenze sono sostanzialmente dei Cantoni, com'è il caso per la difesa dai pericoli con mezzi di polizia o la gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza. Poiché sono spesso necessarie decisioni rapide e un'azione decisa, vi è la tendenza a ricercare soluzioni centralizzate e a trasferire competenze dai Cantoni alla Confederazione. In questo modo si corre il rischio di minare il federalismo proprio in settori delicati come quello della sicurezza interna. Per questo motivo è nell'interesse della Svizzera in quanto Stato che la Confederazione e i Cantoni coordinino tra loro i processi di gestione delle crisi anche in una situazione straordinaria e che insieme si prendano importanti decisioni con implicazioni globali per il Paese. L'ERSS 19 ha dimostrato che questa gestione su base partenariale di una crisi funziona bene a livello operativo. Tuttavia a questo livello è necessario continuare a esercitarsi affinché le persone chiave si conoscano e i processi si svolgano per quanto possibile senza frizioni. Occorre soprattutto prestare maggiore attenzione al coordinamento a livello politico. L'aspetto del coordinamento tra governi cantonali e Consiglio federale nella gestione delle crisi deve pertanto costituire un elemento essenziale delle esercitazioni globali future.

Nel complesso, l'ERSS 19 ha mostrato come la Svizzera avrebbe affrontato una minaccia terroristica persistente. Soprattutto a livello operativo, sono state consolidate forme di cooperazione che sono state sollecitate nella realtà tre mesi dopo con lo scoppio della crisi dovuta al coronavirus. Questo evidenzia l'utilità di grandi esercitazioni congiunte al di là del tema specifico dell'esercitazione, poiché le organizzazioni di crisi si allenano in generale per un caso reale e si esercitano al coordinamento nazionale in situazioni straordinarie. Una cadenza di cinque anni per esercitazioni di questo genere è dovuta al fatto che in questo lasso di tempo numerose funzioni sono occupate da nuovo personale e che l'intero sistema deve essere sottoposto a una nuova verifica insieme a tale personale. Inoltre l'attuazione delle raccomandazioni o delle misure che ne derivano richiede tempo sufficiente tra le grandi esercitazioni.

Il direttore dell'esercitazione ERSS 14, l'ambasciatore Toni Frisch, deduce nelle sue conclusioni sull'attuazione dell'ERSS 14 che è assolutamente necessario un monitoraggio e un reporting tra le esercitazioni. Nel frattempo è stato possibile attuare la metà delle raccomandazioni, molte di esse sono state integrate nell'elaborazione dei compiti regolari dei servizi. Soltanto per due, ha concluso che dovrebbero essere nuovamente integrate nell'ERSS 19, ovvero quella in merito alla situazione generale e quella in merito a una rete di dati sicura. Quest'ultima è stata inclusa nel progetto parziale «Protezione della popolazione» (raccomandazione 4); quella relativa alla situazione generale è parte della mia valutazione generale in qualità di direttore dell'esercitazione (raccomandazione 14).

Grazie all'ERSS 14 e all'ERSS 19 è stato possibile reintrodurre le esercitazioni globali Confederazione-Cantoni. Per sviluppare una vera e propria cultura di questo tipo di esercitazioni sono necessarie ulteriori ERSS. Ho potuto seguire con piacere la storia ancora recente delle ERSS in qualità di consigliere di Stato, di presidente della CDDGP e ora di direttore dell'esercitazione ERSS 19 e ho imparato ad apprezzare l'utilità del partenariato tra Confederazione e Cantoni. Mi sta quindi a cuore che anche le esercitazioni successive all'ERSS 19 continuino a essere disposte, pianificate, svolte e valutate come progetti di partenariato della Confederazione e dei Cantoni.

Raccomandazione 14: Sviluppare ulteriormente il quadro integrale della situazione

Riscontro

La PES offre una piattaforma tecnicamente affidabile, sicura e accessibile a tutti i partner per l'archiviazione e la presentazione di informazioni e situazioni settoriali. La CENAL e il SIC organizzano nei loro ambiti di competenza gli organi contributori e il loro accesso alla PES. La condensazione delle situazioni settoriali in un quadro della situazione strategica integrale per il livello politico, a disposizione dei partner della Confederazione e dei Cantoni per la loro autosincronizzazione ottimale nella gestione della crisi, è fondamentale per una gestione efficace delle crisi.

Raccomandazione

Il quadro della situazione strategica integrale allestito nell'ERSS 19 sotto la direzione del SIC ha introdotto un nuovo standard che va mantenuto. Occorre trovare una regolamentazione che possa essere applicata sistematicamente a tutti i tipi di crisi. Il quadro della situazione strategica integrale dovrà essere accessibile a tutti i partner della Confederazione e dei Cantoni attraverso la PES, affinché su tale base possano sintetizzare anche a livello operativo le situazioni settoriali in una situazione generale.

Raccomandazione 15: Attuazione delle misure, monitoraggio e reporting

Riscontro

Per l'attuazione delle raccomandazioni decise, analogamente a quanto accaduto per l'ERSS 14, va predisposto un monitoraggio e un reporting. Sulla base delle raccomandazioni contenute nel rapporto finale dell'ERSS 19 saranno adottate delle misure. I progressi compiuti nella loro attuazione saranno illustrati in un rapporto annuale all'attenzione del Consiglio federale e delle due conferenze cantonali CDDGP e CG MPP. L'accompagnamento e la gestione nonché il monitoraggio dell'attuazione delle misure decise vanno assegnati a un organo che garantirà una prospettiva obiettiva e intersettoriale. La prossima ERSS riesaminerà nel suo rapporto finale questo processo di attuazione e ne valuterà l'esito.

Raccomandazione

Il team centrale dell'ERSS in seno al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport è incaricato dell'accompagnamento, della gestione, del monitoraggio e del reporting. Il Consiglio federale, la CDDGP e la CG MPP saranno informati annualmente in merito allo stato d'attuazione. Il concetto per l'attuazione del monitoraggio/reporting ERSS 19 sarà disponibile entro la fine di marzo 2021.

7 Compendio delle raccomandazioni dell'ERSS 19

Raccomandazioni tratte dall'ERSS 19	Responsabilità del coordinamento e dell'attuazione
<p>Raccomandazione 1: Stato maggiore di condotta della protezione della popolazione dei Cantoni (SMCPPC)</p> <p>Riscontro</p> <p>L'obiettivo dello SMCPPC è colmare una lacuna nel coordinamento inter-cantonale degli organi di protezione della popolazione. A tal fine si confronta con gli organi di crisi della Confederazione e dei Cantoni, in particolare con lo SMFP. In quanto stato maggiore non permanente della CRMPCi, lo SMCPPC deve potersi attivare entro poche ore, integrando e coordinando le misure, le risorse, l'informazione e la comunicazione. La creazione dello SMCPPC non comporta alcun cambiamento nelle competenze della Confederazione e dei Cantoni nella gestione di un evento.</p> <p>Raccomandazione</p> <p>Sotto la direzione della CRMPCi e con il coinvolgimento degli organi di crisi della Confederazione e dei Cantoni, va sviluppato un concetto per la creazione di uno SMCPPC. Nel concetto andranno illustrati il valore aggiunto nonché diverse varianti di tale stato maggiore. Il concetto dovrà poi essere sottoposto all'assemblea plenaria della CG MPP, che deciderà in merito all'ulteriore procedura.</p>	CRMPC
<p>Raccomandazione 2: Coordinamento generale delle risorse</p> <p>Riscontro</p> <p>Il sistema integrato di protezione della popolazione comprende le cinque organizzazioni partner polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici e protezione civile. Gli OrgCantCond assicurano il coordinamento e la condotta nella preparazione e negli interventi. Dall'EQSM è emerso che gli accordi tra gli OrgCantCond, lo SMCP, l'esercito, lo SMFP (Gestione delle risorse della Confederazione [ResMaB]) e le infrastrutture critiche non sono stati presi congiuntamente, il che ha lasciato questioni in sospeso in alcuni Cantoni.</p> <p>Raccomandazione</p> <p>Nel quadro dello SMFP e in collaborazione con i Cantoni occorre elaborare un concetto per il coordinamento generale di tutte le richieste di risorse e sottoporlo alla CRMPCi e alla CG MPP nonché alla CCPCS e alla CDDGP. In tale ambito è necessario garantire che, indipendentemente dal tipo di evento (pericoli naturali, pandemie/epidemie, interruzioni dell'erogazione di corrente, ciberattacchi o attacchi terroristici), gli attori rilevanti provvedano al coordinamento delle richieste di risorse e che possano essere stabiliti i principi per la definizione delle priorità a livello politico-strategico. Va inoltre considerato il criterio dell'efficacia nel tempo.</p>	DDPS (UFFP)

<p>Raccomandazione 3: Afflusso in massa di pazienti in caso di attacco terroristico</p> <p>Riscontro</p> <p>Nel quadro dei lavori di preparazione per l'ERSS 19, nel novembre del 2018 fedpol ha redatto, in collaborazione con servizi comunali, cantonali e federali scelti, un rapporto sulle misure e sui processi da attuare in caso di afflusso in massa di feriti a causa di un attacco terroristico («Massenanfall von Verletzten bei einem Terroranschlag, TerrMANV», <i>non disponibile in italiano</i>). L'obiettivo di tale rapporto era in particolare quello di chiarire se gli attori coinvolti (autorità ecc.) in Svizzera fossero sufficientemente preparati per gestire un afflusso in massa in caso di attentato di matrice terroristica. Si tratta di una questione che, per sua stessa natura, risulta complessa sia per quanto riguarda l'intervento nonché il recupero, il salvataggio e il trasporto dei feriti sia per quel che concerne l'assistenza preospedaliera, le terapie mediche d'urgenza, il trattamento chirurgico e le cure acute e post-ospedaliere, come pure a livello di logistica e coordinamento. Poiché gli agglomerati urbani sono particolarmente esposti agli attacchi terroristici, il fatto che il rapporto sia stato redatto in primo luogo dal punto di vista della polizia e che si basi soprattutto su una situazione tipica delle grandi città è perfettamente comprensibile. Attualmente non esiste un rapporto che tocchi in modo completo tutti i temi e che sia valido per tutta la Svizzera.</p> <p>Raccomandazione</p> <p>Nel quadro del servizio sanitario coordinato (SSC) occorre condurre uno studio valido per l'intera Svizzera e per tutti gli attori (stati maggiori di condotta, autorità sanitarie e di sicurezza, centrali d'allarme, organizzazioni di pronto intervento, ospedali e cliniche) sul tema dell'afflusso in massa di feriti, in particolare in caso di attacco terroristico.</p> <p>Si tratta di una pianificazione preventiva conformemente agli obiettivi dell'ERSS 19. I progetti già avviati (come l'assistenza traumatologica nell'ambito della medicina altamente specializzata ed eventualmente anche di secondo livello nonché i manuali «Sanitätsdienstliche Bewältigung Grossereignis» [«Gestione dei grandi eventi dal punto di vista dei servizi sanitari», <i>non disponibile in italiano</i>] e «Care-Team Grossereignis» [«Care Team in caso di grandi eventi», <i>non disponibile in italiano</i>]) e le misure pianificate (come la formazione delle forze di sicurezza in medicina tattica, il nuovo sistema d'accompagnamento dei pazienti ecc.) vanno inseriti in questo contesto.</p> <p>In tale ambito è necessario tenere conto dei risultati del progetto relativo al futuro orientamento del SSC.</p>	<p>SCC</p>
--	------------

<p>Raccomandazione 4: Sistemi di allarme e di telecomunicazione, creazione di un sistema nazionale per lo scambio di dati sicuro (SSDS)</p> <p>Riscontro</p> <p>Come spiegato nel capitolo 5.4 del presente rapporto, la creazione di una rete di dati più sicura quale progetto a più lungo termine si ricollega all'attuazione delle raccomandazioni relative all'ERSS 14. Sia l'ERSS 19 sia le attuali interruzioni delle reti commerciali hanno confermato questa esigenza. L'allarme e l'informazione alla popolazione nonché la comunicazione di dati tra i partner coinvolti nella RSS possono essere fortemente compromessi a causa di interruzioni e perturbazioni nella rete di telecomunicazioni. In tal caso, in tutto il Paese i servizi di chiamata d'emergenza e applicazioni importanti come Alertswiss possono rimanere inaccessibili alla popolazione per diverse ore. Anche la trasmissione dei dati delle organizzazioni di pronto intervento è gravemente perturbata. L'accumularsi di situazioni di questo tipo è un dato di fatto e la fiducia nelle reti pubbliche di telecomunicazioni, che per ottimizzare i profitti non sono state né consolidate né concepite a prova di blackout, è in continuo calo. Inoltre, gli attacchi terroristici e i ciberattacchi sono diventati più probabili. L'UFPP coordina i sistemi di allarme, informazione e telecomunicazione per la protezione della popolazione in tutto il Paese.</p> <p>Raccomandazione</p> <p>Se si vuole che in futuro l'allarme e l'informazione alla popolazione nonché la comunicazione di dati tra i partner coinvolti nella RSS siano più affidabili sia nell'ambito delle attività quotidiane sia nelle situazioni particolari e straordinarie, la Confederazione e i Cantoni devono fare in modo che i loro sistemi di allarme, informazione e telecomunicazione siano a prova di blackout e svilupparli continuamente. Il livello di sicurezza deve essere aumentato tramite la salvaguardia del valore di Polycom (SVP2030) nonché la creazione del sistema nazionale per lo scambio di dati sicuro (SSDS)²⁰ e del sistema di comunicazione mobile sicuro a banda larga (CMS).</p> <p>Indipendentemente dal SSDS, insieme ai gestori di reti commerciali e delle reti della Confederazione (UFIT, BAC) è necessario valutare quali misure a livello di Confederazione (standard, norme, disponibilità) occorre adottare affinché le prescrizioni volte a garantire una comunicazione sicura e crittata (voce, testo, immagini) possano essere rispettate da tutti i servizi coinvolti anche in caso di evento o di crisi, in particolare anche nelle forme di lavoro mobili.</p>	<p>DDPS (UFPP)</p>
<p>Raccomandazione 5: Coinvolgimento della CDDGP nella presa di decisioni in seno alla CCPCS</p> <p>Riscontro</p> <p>Soprattutto in una situazione straordinaria, l'azione della polizia deve essere sostenuta dalla politica e, in ultima analisi, dalla popolazione. Solo così la polizia può conquistare la fiducia della popolazione. A tal fine, tuttavia, è necessario che la CDDGP sia coinvolta nella presa di decisioni. Nell'esercitazione il coinvolgimento della CDDGP è stato piuttosto modesto, soprattutto per quanto riguarda l'esame delle richieste cantonali di appoggio sussidiario da parte della Confederazione.</p>	<p>CDDGP, CCPCS</p>

²⁰ Sistema nazionale per lo scambio di dati sicuro (SSDS) con sistema di accesso ai dati e sistema di analisi integrata della situazione (che sostituisce l'obsoleto sistema di messaggistica VULPUS).

<p>Raccomandazione</p> <p>Il processo di coinvolgimento della CDDGP nella presa di decisioni in seno alla CCPCS deve essere definito in modo più preciso. A seconda della dinamica della situazione concreta o dell'evoluzione della situazione occorre almeno garantire che la CDDGP venga successivamente informata delle pertinenti decisioni.</p>	
<p>Raccomandazione 6: Processo di condotta vincolante della polizia svizzera a livello intercantonale e creazione di un ordine operativo vincolante</p> <p>Riscontro</p> <p>Un processo di condotta vincolante della polizia svizzera a livello intercantonale è indispensabile. Per questo i principi della cooperazione nel settore ricerche/indagini in caso di situazione di minaccia interregionale o nazionale elaborati nel quadro dell'ERSS 19 con procedimenti penali in corso vengono ulteriormente sviluppati e consolidati. Le esperienze fatte all'estero mostrano che la maggior parte dei casi d'intervento è legata a eventi improvvisi (per es. un attacco terroristico), ma la fase acuta che ne consegue è relativamente breve (alcune ore, solo raramente intere giornate). Tenuto conto delle risorse solitamente scarse in tali situazioni, l'obiettivo deve essere quello di mantenere i processi il più possibile semplici, coerenti e resistenti.</p> <p>Raccomandazione</p> <p>Si raccomanda di convertire l'ordine operativo «KAIROS» in un ordine modello finalizzato all'adozione di una decisione riservata. Le competenze di cui hanno bisogno il GL OP CCPCS e lo SMCP devono essere definite sotto forma di direttive, eventualmente in un allegato al Concordato sugli impieghi intercantonali di polizia (IKAPOL). Per la cooperazione di polizia su tutto il territorio svizzero in generale va redatto un ordine operativo vincolante a livello nazionale.</p>	CCPCS
<p>Raccomandazione 7: Organizzazione degli stati maggiori cantonali di condotta (SMCC)</p> <p>Riscontro</p> <p>In 22 Cantoni, gli SMCC sono condotti da persone non appartenenti alla polizia. Le differenze esistenti a livello cantonale rispecchiano le condizioni locali e nella maggior parte dei casi i rispettivi approcci si sono rivelati efficaci. Non è necessario uniformare gli OrgCantCond.</p> <p>Raccomandazione</p> <p>Occorre verificare se la cooperazione in seno agli SMCC tra le singole organizzazioni partner della protezione della popolazione nel quadro dell'ERSS 19 ha funzionato senza intoppi. Nei casi in cui il funzionamento non è stato ottimale è necessario verificare e adeguare in modo mirato i processi.</p>	CRMPC
<p>Raccomandazione 8: Dialoghi operativi</p> <p>Riscontro</p> <p>I dialoghi operativi condotti prima dell'ERSS 19 si sono rivelati utili e proficui; è stata molto utile, in particolare, la prova («rehearsal») che si è tenuta</p>	CCPCS

<p>qualche settimana prima dell'esercitazione e durante la quale sono state discusse punto per punto le pianificazioni previsionali di tutte le organizzazioni partner. La conduzione di questi dialoghi da parte dello SMCP e dell'OI fed-pol si è rivelata efficace.</p> <p>Si è inoltre avuta la conferma del fatto che i dialoghi operativi hanno senso anche in caso di impieghi non pianificabili. Il motivo è che, una volta che una certa situazione su larga scala (come nel caso dello scenario dell'ERSS 19) si è assestata su un certo livello, la linea di demarcazione tra pianificabile e spontaneo diventa sempre più sfumata, addirittura irrilevante. A parte questo, i dialoghi operativi non riguardano decisioni tattiche immediate, ma il raggiungimento di una comprensione comune della situazione e dell'azione.</p> <p>Raccomandazione</p> <p>Lo strumento del dialogo operativo con i partner coinvolti nella RSS deve essere portato avanti e, nel contempo, anche ulteriormente sviluppato, soprattutto per far sì che le pianificazioni previsionali (innanzitutto dal punto di vista della gestione delle risorse) siano coordinate ancora più strettamente tra loro e garantiscano pertanto un'interconnessione più sistematica. Nella pianificazione di impieghi su larga scala e grandi eventi occorre optare per un approccio integrale e, laddove possibile, condurre dialoghi operativi con tutti i partner coinvolti nella RSS.</p>	
<p>Raccomandazione 9: Processo «Reintroduzione dei controlli alle frontiere»</p> <p>Riscontro</p> <p>L'«appello» a chiudere le frontiere è arrivato molto rapidamente. Le prime decisioni sono state prese senza previa consultazione e hanno colto di sorpresa l'AFD. Un controllo sistematico con ricerca/verifica di tutti i dati personali e/o delle merci alla frontiera svizzera senza alcuna limitazione non è possibile né in termini di personale né dal punto di vista economico (paralisi del traffico). Se si decide di chiudere le frontiere occorre stabilire esattamente che cosa deve essere controllato, con quale grado di accuratezza e in che misura, dove e in quali settori di confine vanno adottate le misure e se a tal fine è necessario chiudere eventuali valichi di confine (canalizzazione del traffico). Non vanno inoltre dimenticati gli accordi con i Paesi confinanti.</p> <p>Raccomandazione</p> <p>Il processo «Reintroduzione dei controlli alle frontiere» deve essere approfondito. In particolare occorre chiarire quali servizi devono essere coinvolti per definire sia i settori di confine in cui saranno effettuati controlli sistematici delle persone sia la durata e la natura dei controlli stessi.</p>	DFGP, DFF
<p>Raccomandazione 10: Approfondimento della cooperazione civile-militare, richiesta di prestazioni tattiche coerenti da parte delle formazioni</p> <p>Riscontro</p> <p>Le autorità civili chiedono l'appoggio dell'esercito perlopiù come prestazioni singole, a cui sono assegnati militari suddivisi in gruppi o in piccoli distaccamenti. Dato che la responsabilità della condotta e dell'organizzazione rimane all'esercito, questa frammentazione delle formazioni determina un grande fabbisogno di quadri dell'esercito e di servizi di retrovia, mette a dura prova la capacità di resistenza e riduce la libertà d'azione. Inoltre, un impiego ripetuto della durata di diversi mesi comporta un onere elevato per i</p>	DDPS (Difesa)

<p>militari coinvolti (nell'ERSS erano circa 10 000) e per i loro datori di lavoro, soprattutto nelle imprese di piccole e piccolissime dimensioni. Per questo i militari di milizia dovrebbero essere impiegati soltanto per fronteggiare i picchi di lavoro nell'ambito della gestione di eventi straordinari. In tale ambito, gli organi di coordinamento civile-militare e i meccanismi di controllo per garantire il principio di sussidiarietà svolgono un ruolo cruciale. In questo modo, infatti, le autorità responsabili degli impieghi possono definire gli sforzi principali a livello sovraregionale e l'esercito può procedere ad avviamenti nonché a licenziamenti parziali di intere formazioni, limitando così il fabbisogno di quadri e servizi di retrovia e aumentando la libertà d'azione.</p> <p>Raccomandazione</p> <p>In una situazione di crisi nazionale o sovraregionale occorre trovare, insieme agli organi di coordinamento civile-militare per i necessari mezzi dell'esercito, possibili soluzioni per fare in modo che l'esercito possa fornire prestazioni tattiche coerenti tramite le proprie formazioni. Le soluzioni elaborate nell'ambito dell'ERSS 19 con lo SMCP per il coordinamento intercantonale delle richieste di prestazioni di protezione e di sicurezza dell'esercito devono essere consolidate. Inoltre, laddove possibile e ragionevole, occorre mirare a un coordinamento intercantonale anche per quanto riguarda le richieste di aiuto nell'ambito della protezione della popolazione, eventualmente tramite un organo corrispondente allo SMCP, ancora da creare. Un possibile approccio in tal senso andrà applicato nell'ambito della prossima ECS/ERSS.</p>	
<p>Raccomandazione 11: Prestazioni di appoggio dell'esercito nel ciber-spazio</p> <p>Riscontro</p> <p>I persistenti ciberattacchi contro infrastrutture critiche hanno sollevato la questione delle possibili misure di difesa e contromisure della Confederazione nel ciber-spazio. Infatti, l'esercito dispone di mezzi per attuare misure difensive e offensive in ambito ciber, ma li deve utilizzare in primo luogo per proteggere i propri sistemi d'informazione militari e le proprie reti informatiche dai ciberattacchi. Il legislatore ha imposto all'esercito il principio dell'autoprotezione in ambito ciber e non gli ha affidato ulteriori compiti all'interno di quest'ultimo per la protezione del Paese, della popolazione o delle infrastrutture critiche. All'occorrenza, l'esercito potrebbe secondariamente fornire appoggio in modo mirato alle autorità civili con la sua competenza, le sue capacità e i suoi mezzi di aiuto alla condotta protetti. A tal fine è tuttavia necessario definire le condizioni quadro, i possibili compiti e l'avvio di queste prestazioni, come previsto nella misura 24 della Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi (SNPC) 2018–2022.</p> <p>Raccomandazione</p> <p>Occorre valutare l'eventuale necessità di concretizzare a livello di ordinanza l'appoggio sussidiario da parte dell'esercito alle autorità civili (escluso il SIC) in ambito ciber, analogamente all'appoggio in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza o per l'adempimento di compiti di protezione e di sicurezza. In tale contesto è necessario circoscrivere la possibile gamma di compiti e definire nel contempo i mezzi d'impiego.</p>	DDPS (SG)
<p>Raccomandazione 12: Social media</p> <p>Riscontro</p> <p>La comunicazione di crisi nei social media è migliorata costantemente nel corso dell'ERSS 19. In generale, tuttavia, sembra esservi la necessità di</p>	DDPS (TC ERSS)

<p>una formazione all'utilizzo proattivo di tale strumento (per es. indicazioni di comportamento). È essenziale disporre di un concetto di comunicazione per un uso sicuro, nazionale e completo di tutti i social network. In una situazione come quella esercitata nell'ambito dell'ERSS 19, la comunicazione e l'uso dei (social) media sono parte integrante della pianificazione dell'azione e del monitoraggio della situazione.</p> <p>Raccomandazione</p> <p>Le basi concettuali esistenti per la comunicazione di crisi devono essere estese anche al settore dei social media. Si deve puntare a raggiungere un'unità di dottrina. Oltre alla collaborazione con i servizi cantonali (da parte di polizia, uffici federali ed esercito), è necessario anche armonizzare la comunicazione di crisi via social media con quella del livello politico-strategico federale. La SG-DDPS (TC ERSS 19) farà in modo che questo aspetto venga integrato, in collaborazione con la Cancelleria federale, in una prossima grande esercitazione.</p>	
<p>Raccomandazione 13: Comunicazione di crisi a livello politico</p> <p>Riscontro</p> <p>A livello operativo, la comunicazione di crisi ha potuto essere esercitata e controllata in termini di strutture, procedure, responsabilità e misure di comunicazione grazie alla partecipazione di tutti i pertinenti stati maggiori e servizi della Confederazione e dei Cantoni. Un esempio di coordinamento nazionale della comunicazione è stata l'interazione tra la CCPCS, la CDDGP, fedpol e il MPC nella task force «BOREAS».</p> <p>La comunicazione di crisi al livello politico-strategico federale non faceva invece parte dell'ERSS 19. Non è quindi stato possibile esercitarsi in un importante aspetto della comunicazione di crisi. Dal punto di vista dei servizi partecipanti ciò ha rappresentato uno svantaggio, in quanto è da presumere che, in caso di evento, uno stretto coordinamento tra il livello operativo e quello strategico sarebbe indispensabile.</p> <p>Raccomandazione</p> <p>In una situazione di crisi nazionale, la comunicazione è un'attività di condotta cruciale, soprattutto per il livello politico federale e per quello cantonale. Per una futura esercitazione integrata occorre mirare al coinvolgimento del livello degli esecutivi di Confederazione e Cantoni. Un'EQSM su più giorni rappresenta una buona soluzione per inscenare in modo realistico le procedure, prendere accordi a tutti i livelli e concentrare la comunicazione secondo il principio «one voice, one face, one message» (una voce, un volto, un messaggio).</p>	<p>DDPS (TC ERSS)</p>

<p>Raccomandazione 14: Sviluppare ulteriormente il quadro integrale della situazione</p> <p>Riscontro</p> <p>La PES offre una piattaforma tecnicamente affidabile, sicura e accessibile a tutti i partner per l'archiviazione e la presentazione di informazioni e situazioni settoriali. La CENAL e il SIC organizzano nei loro ambiti di competenza gli organi contributori e il loro accesso alla PES. La condensazione delle situazioni settoriali in un quadro della situazione strategica integrale per il livello politico, a disposizione dei partner della Confederazione e dei Cantoni per la loro auto-sincronizzazione ottimale nella gestione della crisi, è fondamentale per una gestione efficace delle crisi.</p> <p>Raccomandazione</p> <p>Il quadro della situazione strategica integrale allestito nell'ERSS 19 sotto la direzione del SIC ha introdotto un nuovo standard che va mantenuto. Occorre trovare una regolamentazione che possa essere applicata sistematicamente a tutti i tipi di crisi. Il quadro della situazione strategica integrale dovrà essere accessibile a tutti i partner della Confederazione e dei Cantoni attraverso la PES, affinché su tale base possano sintetizzare anche a livello operativo le situazioni settoriali in una situazione generale.</p>	<p>DDPS (UFPP)</p>
<p>Raccomandazione 15: Attuazione delle misure, monitoraggio e reporting</p> <p>Riscontro</p> <p>Per l'attuazione delle raccomandazioni decise, analogamente a quanto accaduto per l'ERSS 14, va predisposto un monitoraggio e un reporting. Sulla base delle raccomandazioni contenute nel rapporto finale dell'ERSS 19 saranno adottate delle misure. I progressi compiuti nella loro attuazione saranno illustrati in un rapporto annuale all'attenzione del Consiglio federale e delle due conferenze cantonali CDDGP e CG MPP. L'accompagnamento e la gestione nonché il monitoraggio dell'attuazione delle misure decise vanno assegnati a un organo che garantirà una prospettiva obiettiva e intersettoriale. La prossima ERSS riesaminerà nel suo rapporto finale questo processo di attuazione e ne valuterà l'esito.</p> <p>Raccomandazione</p> <p>Il team centrale dell'ERSS in seno al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport è incaricato dell'accompagnamento, della gestione, del monitoraggio e del reporting. Il Consiglio federale, la CDDGP e la CG MPP saranno informati annualmente in merito allo stato d'attuazione. Il concetto per l'attuazione del monitoraggio/reporting ERSS 19 sarà disponibile entro la fine di marzo 2021.</p>	<p>DDPS (TC ERSS)</p>

Allegato 1

Elenco delle abbreviazioni

AFD	Amministrazione federale delle dogane
AOSS	autorità e organizzazioni attive nel campo del salvataggio e della sicurezza
BAC	Base d'aiuto alla condotta dell'esercito
BLEs	Base logistica dell'esercito
CaF	Cancelleria federale
CCPCS	Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
Cdo	Comando
CENAL	Centrale nazionale d'allarme
CEs	capo dell'esercito
CF	Consiglio federale
CG MPP	Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri
Cgcf	Corpo delle guardie di confine
Cost.	Costituzione federale
CP	capoprogetto
CRMPCi	Conferenza dei responsabili cantonali degli affari militari, della protezione della popolazione e della protezione civile
CrS	Comitato ristretto Sicurezza
CSI	Conferenza dei servizi d'informazione dei dipartimenti federali
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DCF	decreto del Consiglio federale
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DeISic	Delegazione Sicurezza del Consiglio federale
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
dir eser	direttore dell'esercitazione
div ter	divisione territoriale

ECS	esercizio di condotta strategica
EEG	esercitazione d'emergenza generale
EQSM	esercitazione quadro di stato maggiore
ERSS	Esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza
fedpol	Ufficio federale di polizia
GL OP	Gruppo di lavoro Operazioni
GLID	Gruppo di lavoro interdipartimentale
GP ERSS 19	Gruppo di progetto ERSS 19
HERMES 5.1	metodo utilizzato per la gestione del presente progetto
IBBK	Informazione della popolazione da parte della Confederazione in situazioni di crisi
IC	infrastruttura critica
IFSN	Ispettorato federale della sicurezza nucleare
IKAPOL	Concordato sugli impieghi intercantonali di polizia
KMZ	Centro di gestione delle crisi
MCC	Meccanismo di consultazione e coordinamento
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
NOCC	Centro nazionale Operazioni e coordinamento
NOMEX	Misure di protezione d'emergenza in caso di eventi estremi in Svizzera
NRBC	nucleare, radiologico, biologico, chimico
OI	organizzazione di intervento
OrgCantCond	organo cantonale di condotta
PCi	protezione civile
PES	Presentazione elettronica della situazione
PIC	protezione delle infrastrutture critiche
PO RSS	Piattaforma operativa della RSS
Polcant	Polizia cantonale
PP RSS	Piattaforma politica della RSS
RAPOLSIC	Rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera
ResMaB	Gestione delle risorse della Confederazione
RPP	responsabili dei progetti parziali
RS	Raccolta sistematica del diritto federale

RSS	Rete integrata Svizzera per la sicurezza
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SG	Segreteria generale
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
SIDDPS	Squadra d'intervento del DDPS
SII	Sistema d'informazione e d'impiego
SM crisi	Stato maggiore di crisi
SMCC	Stato maggiore cantonale di condotta
SMCI	Stato maggiore di coordinazione intercantonale
SMCP	Stato maggiore di condotta della polizia
SMCPPC	Stato maggiore di condotta della protezione della popolazione dei Cantoni
SMFP	Stato maggiore federale Protezione della popolazione
SMOR	Stato maggiore Presa d'ostaggi e ricatto
SMSM	Stato maggiore strategico-militare
SRPP	situazione rilevante in materia di protezione della popolazione
SSDS	Sistema nazionale per lo scambio di dati sicuro
TC ERSS 19	Team centrale dell'ERSS 19
TETRA	Terrorist tracking / coordinamento operativo per la lotta al terrorismo
TIC	tecnologie dell'informazione e della comunicazione
UFPP	Ufficio federale della protezione della popolazione
USKA	Unione radioamatori di onde corte svizzeri

Allegato 2

Mandato di progetto dell'ERSS 19



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Sicherheitsverbandsübung 2019

Projektauftrag

Projekt	Sicherheitsverbandsübung 2019 (SVU 19) ; Exercice du réseau national de sécurité 2019 (ERNS 19) ; Esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza 2019 (ERSS 19).
Beginn; Ende	1. Januar 2016; 31. Dezember 2020.
Projektleiter; Auftragnehmer	Bernhard Wigger, Leiter Kernteam Sicherheitsverbandsübungen, GS VBS.
Ausgangslage	Mit der SVU 14 konnten Erkenntnisse über die Möglichkeiten und die Leistungsfähigkeit des sicherheitspolitischen Krisenmanagements von Bund, Kantonen, Gemeinden und Dritten gewonnen werden. Sie stehen allen Partnern im Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) und Dritten zur Verfügung und erlauben es ihnen, Verbesserungen zielgerichtet voranzutreiben. Der dannzumal erreichte Stand soll innerhalb von fünf Jahren mit einer weiteren SVU überprüft werden.
Grundlagen	<ul style="list-style-type: none">• Bundesverfassung (BV; SR 101) vom 18. April 1999 (Stand am 14. Juni 2015), Art 2, 3, 5, 5a, 44-48, 52, 57, 102, 118, 185, 186;• Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG; SR 510.10) vom 3. Februar 1995 (Stand 01.11.2012), Art 119;• Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG; SR 520.1) vom 4. Oktober 2010;• Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B), vorliegender Entwurf vom 16. September 2015;• Bericht des Bundesrates zur Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ vom 9. Mai 2012.
Auftraggeberin; Projektaufsicht	<ul style="list-style-type: none">• Politische Plattform SVS;• Operative Plattform SVS.
Auftrag	<p>Der Leiter Kernteam SVU konzipiert, plant und organisiert als Projektleiter für die Partner des Sicherheitsverbunds Schweiz und Dritte die Sicherheitsverbandsübung 2019 (SVU 19). Dazu arbeitet er mit den entsprechenden Stellen von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie mit relevanten Dritten zusammen. Die sich bietenden Synergien in der Gesamtplanung der grossen Übungen sind zu nutzen, insbesondere mit der Krisenmanagementausbildung der Bundeskanzlei, dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz, dem fedpol und dem Stab operative Schulung.</p> <p>Während und unmittelbar im Anschluss an die Übung steht er dem Übungsleiter als Stellvertreter zur Verfügung. Der Übungsleiter führt die Übung durch, leitet deren Auswertung und verfasst einen Bericht mit Empfehlungen zuhanden der Politischen Plattform SVS.</p> <p>Dieser Projektauftrag wird bis Ende 2016 im Grobkonzept und bis Ende 2017 im Detailkonzept weiter spezifiziert.</p>
Szenario	Das Szenario ist ein wesentliches Steuerungselement; deshalb sollen die an der Übung beteiligten Partner in die Erarbeitung des Szenarios von Beginn weg einbezogen werden. Auch sind die Synergien zwischen SFU und SVU, insbesondere bei der Erarbeitung des Szenarios, zu nutzen. Das Szenario soll eine

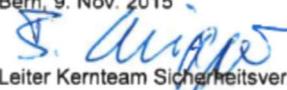
	<p>Eskalation der Lage beinhalten. Es muss so eskalieren, dass viele verschiedene Kräfte für die Krisenbewältigung erforderlich sind. Dadurch entsteht ein Zwang zur Zusammenarbeit. Die Eskalation dient im Besonderen dazu, die Schnittstellen sichtbar zu machen und das System als Ganzes zu testen. Weiter soll das Szenario sicherstellen, dass das Prinzip der subsidiären Unterstützung im Rahmen des nationalen Krisenmanagements auch zum Tragen kommt.</p>
Zweck; Ziel	<p>Die Strukturen und Abläufe des sicherheitspolitischen Krisenmanagements von Bund, Kantonen und Dritten sollen wirkungsvoll und effizient überprüft werden. Im Fokus stehen Schlüsselorganisationen und -personen wie der Bundesrat, die Kantonsregierungen, die kantonalen Führungsorgane, der Bundesstab ABCN, die Führungsstäbe der Armee und der Polizei sowie vergleichbare Organe Dritter. Die Koordinationsgremien Bund-Kantone des SVS sollen in die Überprüfung einbezogen werden.</p> <p>Die Erkenntnisse sollen dazu beitragen, die Reaktions-, die Führungs- und die Handlungsfähigkeit aller beteiligten Stellen und Organisationen zu verbessern und damit die Leistungsfähigkeit des sicherheitspolitischen Krisenmanagements insgesamt zu stärken.</p>
Produkte	<ul style="list-style-type: none"> • Grob- und Detailkonzept; • Projekthandbuch SVU 19; • periodische Projektstatusberichte an die Operative Plattform SVS; • Sicherheitsverbandsübung 2019; • Schlussbericht zu Händen der Politischen Plattform SVS (Auftraggeberin).
Planung (Meilensteine)	<p>Ende 2015: Projektauftrag durch die Politische Plattform SVS erteilt;</p> <p>Ende 2016: Grobkonzept (Ziele, Szenario, Methodik, Organisation, Zeitplanung) durch die Politische Plattform SVS, den Bundesrat und die Kantone (via KKJPD und RK MZF) genehmigt;</p> <p>Ende 2017: Detailkonzept durch die Politische Plattform SVS genehmigt;</p> <p>Ende 2018: allgemeine Vorbereitungen abgeschlossen, Überprüfungen und Tests durchgeführt, Erkenntnisse ausgewertet und Korrekturen gemacht;</p> <p>Ende 2019: SVU 19 durchgeführt;</p> <p>Ende 2020: Auswertung abgeschlossen, Bericht liegt zuhänden Politische Plattform SVS, Bundesrat und Kantone (via KKJPD und RK MZF) vor, Auflösung bzw. Überführung der Projektorganisation bis Ende 2020 abgeschlossen.</p>
Personal	<p>Das Kernteam besteht aus dem Projektleiter SVU 19, dem Stv. Projektleiter und Teilprojektleitern. Für die Durchführung der Übung wird voraussichtlich ein externer Übungsleiter im Mandat angestellt.</p> <p>Das Kernteam wird durch Spezialisten/Experten des Bundes, der Kantone und Dritter unterstützt. Solche Spezialisten/Experten werden durch die verantwortlichen Stellen zur Zusammenarbeit zugewiesen. Der Projektleiter beantragt sie aufgrund des Grobkonzepts über die Operative Plattform SVS.</p> <p>Auf- und Abbau der Projektorganisation folgen der Arbeitsbelastung im Projekt. Zusätzliches Personal wird nur befristet angestellt.</p>
Budget	<p>Das GS VBS finanziert das Kernteam und die Querschnittsaufgaben. Zusammen mit den Finanzen GS VBS wurde ein Sachaufwand von CHF 750'000.- budgetiert (2016 – 2020). Die teilnehmenden Stellen des Bundes, der Kantone und Dritter tragen ihre Leistungen und Aufwände zugunsten der SVU 19 selber. Die detaillierte Planung und Budgetierung des Personalbedarfs bzw. der – kosten erfolgt bis Ende 2016. Die Finanzplanung wird laufend überprüft und in Absprache mit</p>

	den Finanzen GS VBS angepasst.
Regelung von Details	<p>Die Projektabwicklung, die Zuständigkeiten, die Zusammenarbeit des Projektleiters mit den Auftraggebern und der Projektaufsicht, die Berichterstattung (Inhalt, Empfänger, Umfang, Form, Rhythmus) sowie die Projektorganisation werden im Projekthandbuch verbindlich geregelt.</p> <p>Die Projektmanagementmethode folgt grundsätzlich HERMES 5.1.</p> <p>Im Grob- und im Detailkonzept SVU 19 werden die Ziele der Übung, deren Art und Umfang, das Szenario, die Teilnehmenden, die Termine und die Dauer sowie besondere Bedürfnisse und allfällige Auflagen beschrieben; ebenso die Projektorganisation.</p> <p>Die thematischen, zeitlichen und organisatorischen Abstimmungen zwischen der SFU und der SVU werden im Rahmen der Gesamtplanung grosser Übungen vorgenommen (vorbehältlich der Verabschiedung dieser Gesamtplanung durch den Bundesrat Ende 2015/Anfang 2016).</p> <p>Zur Übung kommunizieren die Mitglieder der Politischen Plattform SVS sowie der Leiter Kernteam SVU und der Übungsleiter SVU 19.</p>
Risiken	<p><i>Abhängigkeit von Dritten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Abläufe und Strukturen sind nicht in allen Bereichen klar. • Die Bereitschaft der Partner, sich im SVS aktiv an der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung zu beteiligen, ist mangelhaft. • Die Empfehlungen aus der SVU 14 wurden nicht umgesetzt. <p><i>Projektorganisation:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Ausfall von Schlüsselpersonen kann die Projektabwicklung gefährden. • Die Zusammenarbeit der im Auftrag erwähnten Stellen in der Projektorganisation funktioniert nicht. • Die Ressourcen (Finanzen, Personal) sind ungenügend.
Erfolgsfaktoren	<p>Die politischen Entscheidungsträger und die Partner des SVS sind überzeugt, dass mit dieser Übung ein weiterer Beitrag geleistet werden kann, damit Krisen, Katastrophen und Notlagen in der Schweiz künftig gemeinsam, rasch und wirkungsvoll bewältigt werden können.</p> <p>Die Zusammenarbeit in der Projektorganisation ermöglicht eine effektive und ressourcenschonende Vorbereitung und Durchführung der SVU 19.</p>

Auftraggeberin und Auftraggeber.

Bern, 9. Nov. 2015  Vorsteherin EJPD Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga	Bern, 9. Nov. 2015  Vorsteher VBS Bundesrat Ueli Maurer	Bern, 9. Nov. 2015  Präsident KKJPD Regierungsrat Hans-Jürg Käser	Bern, 9. Nov. 2015  Präsident RK MZF Regierungsrat Norman Gobbi
---	--	---	--

Auftragnehmer

Bern, 9. Nov. 2015

Leiter Kernteam Sicherheitsverbandsübungen
Bernhard Wigger

Allegato 3

Esercizio di collegamento dell'USKA durante l'ERSS 19 con i Cantoni di ZG, SZ, FR