



## **Valutazione annuale della situazione di minaccia**

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

del 9 novembre 2022

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

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

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

9 novembre 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

# Valutazione della situazione di minaccia

## 1 Situazione iniziale

Conformemente all'articolo 70 capoverso 1 lettera d della legge federale del 25 settembre 2015<sup>1</sup> sulle attività informative (LAI), il Consiglio federale valuta ogni anno la situazione di minaccia relativa alla Svizzera e informa le Camere federali e il pubblico. La valutazione fa riferimento alle minacce menzionate nella LAI nonché a fatti rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza che avvengono all'estero.

Per un quadro della situazione più completo in termini di intelligence si rinvia al rapporto annuale del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) intitolato «La sicurezza della Svizzera»<sup>2</sup>. Rimane compito dei rapporti periodici sulla politica di sicurezza della Svizzera esaminare se e in quale misura sia necessario adeguare tale politica e i suoi strumenti nonché fissare priorità a causa di cambiamenti della situazione.

## 2 Compendio

Il nuovo rapporto sulla politica di sicurezza è stato adottato dal Consiglio federale e pubblicato il 24 novembre 2021<sup>3</sup>. Il 7 settembre 2022<sup>4</sup> il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) ha presentato un rapporto complementare in cui, sulla base della guerra di aggressione da parte della Russia a danno dell'Ucraina, viene rivalutata la situazione e si illustrano le conseguenze della grave crisi dell'ordinamento europeo in materia di sicurezza. Il presente rapporto si concentra quindi prevalentemente sulle minacce secondo la LAI nonché sulle grandi linee nel contesto strategico della Svizzera.

Il rapporto complementare conferma essenzialmente la valutazione della situazione contenuta nel rapporto sulla politica di sicurezza. Alla luce degli sviluppi più recenti constatata che la Russia, con il suo attacco all'Ucraina che viola il diritto internazionale, ha distrutto le basi per un ordinamento di pace in Europa basato su regole. Costata inoltre effetti molteplici, estesi e globali in diversi ambiti politici, ma soprattutto effetti a lungo termine sulla sicurezza e sulla cooperazione internazionale in Europa, sui rapporti tra i Paesi occidentali e la Russia nonché sull'ordinamento globale e sul multilateralismo e quindi anche sulla Svizzera. Oltre all'enorme sconvolgimento causato in Europa, il rapporto ritiene che si possa prevedere una maggiore spaccatura tra gli Stati occidentali, da un lato, e Cina e Russia, dall'altro, e conclude che anche le relazioni

1 RS 121

2 Consultabile in Internet all'indirizzo: [www.vbs.admin.ch](http://www.vbs.admin.ch) > Chi siamo > Organizzazione > Unità amministrative > Servizio delle attività informative > Documenti > La Sicurezza della Svizzera.

3 FF 2021 2895

4 Consultabile in Internet all'indirizzo: [www.vbs.admin.ch](http://www.vbs.admin.ch) > Sicurezza > Politica di sicurezza > Rapporti sulla politica di sicurezza > 2021 > Documenti > 07.09.2022 / Rapporto complementare al rapporto sulla politica di sicurezza 2021 relativo alle conseguenze della guerra in Ucraina (versione provvisoria).



la presenza militare occidentale sul fianco orientale. Truppe statunitensi saranno stanziate per la prima volta in modo permanente in uno Stato membro orientale (Polonia) e il numero delle truppe rapidamente pronte all'impiego sarà aumentato da 40 000 a 300 000.

D'intesa con i propri partner internazionali, l'Unione europea (UE) ha ordinato ampie sanzioni contro la Russia in reazione all'aggressione effettuata da quest'ultima, ha stanziato ingenti somme per finanziare il sostegno bellico all'Ucraina e in parte ha anche consegnato armi pesanti per la sua difesa. L'UE ha inoltre deciso un embargo parziale sulle importazioni di petrolio russo e per la prima volta ha attivato una direttiva per garantire temporaneamente in modo rapido la protezione dei profughi. Dal canto loro, alla luce delle minacce russe le missioni di stabilizzazione dell'UE e della NATO nei Balcani occidentali hanno assunto maggiore importanza. Con la «bussola strategica» l'UE segnala la sua ambizione di assumersi una maggiore responsabilità in materia di politica di difesa all'interno della comunità di sicurezza dell'Occidente. Gli Stati membri dell'UE vogliono aumentare in modo duraturo e sostanziale i propri budget per la difesa e, nel quadro della NATO o in maniera complementare alla NATO, potrebbero quindi assumersi maggiori responsabilità militari nei confronti della Russia.

In questo modo i membri dell'UE potrebbero inoltre sgravare gli Stati Uniti, il cui obiettivo è orientarsi strategicamente a lungo termine verso la Cina e l'Asia. La nuova strategia della NATO definisce per la prima volta la Cina quale sfida strategica, anche per la sicurezza euroatlantica. Nel complesso, anche le politiche adottate dagli Stati Uniti e da diversi Stati europei nei confronti della Cina si sono avvicinate. Nel settembre 2021 l'UE ha adottato la sua prima strategia per l'area asiatico-pacifica e, dal canto loro, i suoi Stati membri Francia, Germania e Paesi Bassi hanno elaborato i primi documenti strategici nazionali per tale area. L'UE mantiene il potenziale per esercitare un'influenza globale. Le spese militari hanno continuato ad aumentare in quasi tutti gli Stati membri dell'UE e la cooperazione nel campo della sicurezza e della difesa viene progressivamente ampliata. Tuttavia l'UE è lungi dallo sfruttare le proprie capacità di potenza garante dell'ordine mondiale, anche militare, ma si sta impegnando a rafforzare la capacità di difesa e di armamento europea sviluppando una politica comune in materia di sicurezza e di difesa.

Nell'Europa meridionale si sta estendendo una fascia di instabilità attraverso il Sahara e l'intera zona del Sahel fino al Corno d'Africa e la Siria per giungere fino in Afghanistan. Inoltre attori internazionali con organizzazioni di sicurezza militari e private acquistano importanza nel Continente africano quali strumenti d'influenza dei Governi. Nel conflitto tra la Russia e gli Stati occidentali, molti dei Paesi interessati cercano di perseguire una politica pragmatica incentrata sui propri interessi. In questo contesto le influenze attuali dall'esterno rivestono un ruolo quanto i legami storici, per cui non è scontato che questi Paesi si mostrino solidali con gli Stati occidentali. Il fallimento di processi di transizione politici in Africa potrebbe aumentare la pressione migratoria verso l'Europa. A livello mondiale l'attuale situazione di instabilità potrebbe spianare la strada a grandi potenze e potenze regionali quali la Russia, la Cina, la Turchia o gli Stati del Golfo Persico e permettere loro di rafforzare ulteriormente la loro influenza in Africa e nel Vicino e Medio Oriente. L'influenza di potenze estere sulle risorse naturali dell'Africa (petrolio, gas, minerali metalliferi) è una possibile

minaccia per l'approvvigionamento dell'Europa e in energia e in materie prime per l'industria. Con una nuova strategia per l'Africa, gli Stati Uniti cercano nuovamente di mostrare una maggior presenza, mentre la posizione della Francia è sotto pressione principalmente a causa dell'influenza russa.

La guerra in Ucraina ha in parte provocato grossi problemi di forniture e drastici aumenti di prezzi delle derrate alimentari e dei vettori energetici. Numerosi Paesi africani e del Vicino e Medio oriente sono fortemente dipendenti dalle importazioni di grano ed energia dall'Ucraina e dalla Russia; alcuni addirittura fino all'80-90 per cento. Sebbene sinora le importazioni di grano dalla Russia non siano sottoposte a sanzioni dall'Occidente, per gli importatori è più difficile acquistare grano dalla Russia, poiché le transazioni finanziarie con le imprese russe sono diventate più complesse e molte compagnie armatrici boicottano la Russia. L'economia di alcuni Paesi di queste regioni soffre anche a causa dell'impennata dei prezzi del petrolio e del gas, cosa che potrebbe provocare tensioni e conflitti sociali e una maggiore migrazione.

Cina e Russia intrattengono un partenariato strategico. Anche per questo motivo la Cina non ha condannato l'invasione russa in Ucraina. Verosimilmente nemmeno in futuro si distanzierà dalla Russia. Con questo atteggiamento, come pure quello assunto durante la pandemia, la Cina stessa ha fatto sì che i Paesi occidentali avessero una visione più unanime e critica della sua ascesa. Essa si mostra offensiva e intransigente sulle proprie rivendicazioni territoriali nei confronti dell'India, del Giappone e degli Stati litoranei nel Mar Cinese Meridionale e intensifica le sue minacce militari nei confronti di Taiwan. Mantiene inoltre inalterati gli altri suoi ambiziosi obiettivi economici, tecnologici, politici e militari, che persegue in vista del centenario della Repubblica popolare nel 2049.

Nell'ottobre del 2022 il presidente Xi Jinping è stato rieletto capo del Partito e all'inizio del 2023 verrà molto verosimilmente confermato quale capo dello Stato. Nonostante la crescente influenza esercitata all'estero, all'interno del Paese Xi deve affrontare sfide difficili. La crescita demografica sta scendendo a un livello storicamente basso e l'invecchiamento della società è in costante aumento. Con il rallentamento della crescita economica cresce l'indebitamento. Le crisi di liquidità nel settore immobiliare cinese evidenziano gli squilibri strutturali dell'intera economia cinese. Nel secondo trimestre la rigida strategia «zero COVID» ha frenato la crescita economica che era già in fase di rallentamento. Una reintroduzione delle severe limitazioni dovrebbe far regredire ulteriormente la produzione industriale e i consumi e provocare un nuovo aumento della disoccupazione. Inoltre le misure repressive cinesi per il controllo di Hong Kong e delle minoranze in Tibet e nello Xinjiang rafforzeranno le tensioni diplomatiche con gli Stati Uniti e altri Stati occidentali. La Cina vuole tuttavia evitare la rottura con gli Stati occidentali. Dal canto loro, questi ultimi vogliono evitare una spaccatura anche a causa delle dipendenze economiche, poiché provocherebbe difficoltà economiche su entrambi i fronti. Il presidente Xi Jinping vuole assicurare a tutti i costi l'ascesa della Cina a potenza economica e tecnologica mondiale.

La Turchia continua a lavorare per affermarsi quale potenza regionale imprescindibile. Il presidente Erdogan orienterà però la propria politica principalmente all'obiettivo di rimanere in carica. Se non saranno anticipate, le elezioni si terranno nel 2023, quando la Repubblica turca celebrerà anche il proprio centenario. La Turchia lavorerà per migliorare le sue relazioni con i Paesi occidentali e l'UE, continuando a curare

buone relazioni con la Russia e la Cina. Nel contempo la Turchia mantiene le sue relazioni anche con l'Ucraina. Cerca di assumere un ruolo di mediatrice tra i due Paesi in conflitto. È probabile che durante il processo di adesione alla NATO da parte della Svezia e della Finlandia la Turchia esaminerà in modo critico le loro garanzie. Il potenziale di conflitto tra la Turchia e gli altri Stati litoranei del Mediterraneo orientale permane.

## **4 Le minacce in dettaglio**

### **4.1 Terrorismo**

In Svizzera, la minaccia terroristica continua a essere elevata e influenzata dai movimenti jihadisti i cui principali esponenti sono lo «Stato islamico» e Al-Qaïda. L'attentato terroristico perpetrato a Oslo nel mese di giugno del 2022 è stato il primo attentato di matrice jihadista con armi da fuoco in Europa dopo quello di Vienna nel novembre 2020. Complessivamente la minaccia terroristica in Europa nonché in Svizzera è diventata più difficile da identificare. Sinora la guerra in Ucraina non ha avuto ripercussioni dirette su tale minaccia.

Attualmente lo «Stato islamico» e Al-Qaïda sono però difficilmente in grado di preparare o di compiere attentati in Europa. A livello mondiale altri Stati sono più esposti della Svizzera. Ciononostante la Svizzera, i suoi interessi all'estero o gli interessi stranieri nel nostro Paese possono essere oggetto di un attentato di matrice jihadista. Gli attacchi caratterizzati da un minimo dispendio logistico e organizzativo, perpetrati da singoli individui o da piccoli gruppi, rimangono la minaccia più probabile e potrebbero riguardare più facilmente i cosiddetti obiettivi vulnerabili («soft target»). In particolare la propaganda online dello «Stato islamico» continua a svolgere un ruolo importante quale fonte di ispirazione per potenziali autori di atti di violenza.

Occorre notare che nelle carceri europee sono tuttora presenti centinaia di jihadisti e di persone che si sono radicalizzate durante la detenzione. Inoltre gli individui rientrati da aree a presenza jihadista rappresentano una minaccia per la sicurezza della Svizzera, che però va esaminata caso per caso. Lo sfruttamento di movimenti migratori da parte dei jihadisti per raggiungere l'Europa rimane una minaccia reale. Tuttavia il numero dei casi sospetti sinora registrati è assai limitato.

Il terrorismo a sfondo etnico-nazionalistico rimane una minaccia. In Europa, Svizzera compresa, continuano a svolgersi attività legate a questo fenomeno, ad esempio la propaganda, l'ideologizzazione di giovani nonché il loro reclutamento e la loro formazione in appositi campi di addestramento. Vengono inoltre raccolti fondi. La minaccia per il nostro Paese derivante dall'Hezbollah libanese sarà oggetto di un rapporto separato del Consiglio federale.

Negli ultimi anni, in vari Paesi europei si è osservato che individui e gruppi con retroscena di estrema sinistra o di estrema destra hanno sviluppato attività affini al terrorismo. Sinora in Svizzera l'uso della violenza rimane tuttavia ancora al di sotto della soglia del terrorismo; i segnali di una siffatta evoluzione nel nostro Paese sono soltanto sporadici.

## 4.2 Spionaggio

L'accresciuta concorrenza tra le grandi potenze e tra alcune potenze regionali emergenti come anche guerre e conflitti specifici conducono, globalmente, a un intensificarsi delle attività di spionaggio.

Si registrano in permanenza simili attività, sia sotto forme tradizionali che sotto forma di attività nel ciberspazio, favorite dalla digitalizzazione e dall'interconnessione, e di fenomeni connessi quali le attività di influenza, disinformazione e sabotaggio. Contro persone indesiderate alcuni Stati continueranno a ricorrere all'uso della forza, in parte con esiti letali per gli interessati, sia nel proprio Paese sia in territorio straniero, compresa la Svizzera. I servizi di intelligence esteri agiscono già oggi nel nostro Paese contro dissidenti, oppositori o membri di minoranze etniche o religiose, spiando le attività di queste persone ed esercitando pressioni su di loro al fine di soggiogarle.

Nell'ambito delle loro attività di esplorazione informativa nei confronti del nostro Paese, alcuni servizi di intelligence stranieri impiegano i propri strumenti in Svizzera e all'estero contro cittadini e interessi svizzeri. Ginevra rimane un punto focale di attività di spionaggio. Dopo l'attacco della Russia, diversi Stati europei hanno reagito con l'espulsione di agenti russi dei servizi di intelligence. Per impedire che simili agenti vengano impiegati, oltre che in altri Stati, anche in Svizzera, il nostro Paese dovrà sfruttare gli strumenti disponibili, ad esempio pronunciando divieti d'entrata.

## 4.3 Proliferazione NBC<sup>5</sup>

Attori stranieri tentano tuttora di acquisire in Svizzera materiale destinato ai programmi di armi di distruzione di massa o alla fabbricazione di sistemi vettori.

Le armi di distruzione di massa e i loro vettori stanno riacquistando importanza tra le grandi potenze. La Russia e la Cina, ad esempio, stanno sviluppando le tecnologie necessarie per garantire la capacità di rappresaglia («second strike») grazie a missili ad altissima velocità e manovrabilità in grado di sfuggire ai sistemi di difesa missilistica. Date le loro caratteristiche, le tecnologie possono anche servire come armi per sferrare il primo colpo («first strike capability»). Alcuni tentativi di acquisizione si iscrivono nell'ambito di queste nuove tendenze e riguardano quindi, ad esempio, tecnologie e materiale potenzialmente idonei allo sviluppo di simili armi ipersoniche.

Le sanzioni adottate a causa della guerra in Ucraina costringono la Russia ad acquisire i mezzi di produzione necessari per fabbricare vettori attraverso operazioni di aggiramento delle sanzioni. L'identificazione di questi tentativi di acquisti diventa quindi sempre più impegnativa.

Nel frattempo l'Iran ha sviluppato centrifughe potenziate per l'arricchimento dell'uranio e le utilizza. Ha così eluso un punto cruciale del Piano d'azione congiunto globale

<sup>5</sup> Proliferazione di armi nucleari, biologiche o chimiche, compresi i loro sistemi vettori nonché tutti i beni e tutte le tecnologie a impiego civile e militare necessarie per la fabbricazione di tali armi.

(«Joint Comprehensive Plan of Action»). Questo irreversibile incremento delle conoscenze è di per sé assai più importante dell'attività di arricchimento svolta sinora. Sotto il profilo tecnologico l'Iran diventerà uno Stato nucleare emergente, ma nella situazione attuale non vi è da attendersi che compia l'ultimo passo verso la vera e propria costruzione di armi nucleari. Un simile passo non è peraltro realizzabile in tempi brevi: mentre l'apprestamento del materiale fissile necessario per una prima bomba sarebbe possibile entro poche settimane, la finalizzazione di un progetto di arma operativo richiederebbe molto più tempo.

Nel frattempo la Corea del Nord ha sviluppato due progetti d'arma. Se il primo, basato sul plutonio, potrebbe essere utilizzato come «detonatore» di una bomba all'idrogeno su missili intercontinentali, il secondo si basa sull'uranio ed è concepito per essere utilizzato nella regione. Nel 2022, dopo una moratoria pluriennale, il Paese ha eseguito diversi test di missili intercontinentali ed eseguirà il suo settimo test di armi nucleari verosimilmente ancora nel 2022.

#### **4.4                    Attacchi a infrastrutture critiche**

Dalla primavera del 2020 la digitalizzazione ha ricevuto un ulteriore impulso grazie alle misure adottate contro la pandemia da COVID-19. In molti casi ciò è andato a scapito della sicurezza. Così si è allargata la superficie utile per gli attacchi e i rischi nell'utilizzo di soluzioni digitali sono aumentati, sia direttamente a livello di infrastrutture critiche, sia attraverso le catene di approvvigionamento.

Lo sfruttamento sistematico di punti deboli in software di ampio utilizzo costituisce inoltre un ulteriore rischio. Negli ambienti criminali sono aumentate le cosiddette offerte di accesso iniziale, mediante le quali vengono venduti accessi a reti che sono già state infiltrate, tra l'altro, sfruttandone i punti deboli.

In ambito ciber, la minaccia maggiore per le infrastrutture critiche proviene da gruppi criminali; da menzionare, in particolare, il forte aumento di attacchi riusciti con malware di crittografia in Svizzera e a livello internazionale. I mezzi per un siffatto attacco possono essere acquistati presso fornitori criminali specializzati. In questo ambito esiste un mercato di fornitori concorrenti sotto pressione a livello di prezzi che in parte addirittura pubblicizza apertamente la propria offerta.

Il fatto che dietro ai ciberattacchi individuati vi siano perlopiù motivazioni finanziarie non esclude altri motivi quali l'estremismo violento, il terrorismo, l'intelligence o la politica egemonica. In tal modo gli autori perseguono quindi altri obiettivi che possono giungere fino al sabotaggio.

Finora la guerra in Ucraina ha confermato che nei conflitti armati i cybermezzi vengono impiegati soprattutto a titolo di supporto. Il loro scopo è limitare le capacità militari e compromettere le infrastrutture critiche dell'avversario. A causa delle interdipendenze internazionali questi ciberattacchi possono provocare danni collaterali e interessare di conseguenza anche le istituzioni svizzere.

Le minacce per le infrastrutture critiche non hanno origine soltanto dai cybermezzi. Sono possibili anche attacchi fisici per un qualsiasi motivo tra quelli citati. Inoltre, in una guerra convenzionale tra nazioni industrializzate numerose infrastrutture critiche

sono in pericolo, con potenziali effetti diretti sulla Svizzera. La centrale nucleare di Zaporizhzhia ne è un esempio.

#### **4.5 Estremismo violento**

Gli ambienti violenti di estrema sinistra e di estrema destra caratterizzano tuttora l'estremismo violento in Svizzera. Un nuovo potenziale di violenza è sorto con l'estremismo legato al coronavirus, che si è sviluppato durante la pandemia da COVID-19 e in particolare quale reazione ai provvedimenti adottati dalle autorità. L'estremismo violento legato al coronavirus include persone, gruppi o organizzazioni che commettono, incoraggiano o approvano atti violenti. A livello tematico si caratterizza soprattutto per il rifiuto dei provvedimenti adottati dalle autorità per lottare contro la pandemia di COVID-19. Sebbene l'ambiente dell'estremismo violento legato al coronavirus si sia calmato con il ritorno alla situazione normale secondo la legge del 28 settembre 2012<sup>6</sup> sulle epidemie e la revoca di tutti i provvedimenti, esso rimane comunque attivo. È inoltre assai probabile che singole persone radicalizzate o sottogruppi si dedichino a nuovi ambiti tematici e continuino le loro attività violente con nuove motivazioni. Inoltre negli ambienti estremisti violenti gli avvenimenti mondiali vengono tematizzati e ripresi nelle rispettive argomentazioni. Questo avviene anche per la guerra in Ucraina, che sinora però, in Svizzera, ha poco influsso su questi ambienti. Ad oggi non è noto alcun estremista violento svizzero che lotti per l'uno o l'altro fronte della guerra in Ucraina.

Proprio gli sviluppi nel settore dell'estremismo legato al coronavirus mostrano le conseguenze della tendenza alla polarizzazione sociale in reazione a sviluppi economici, sociali e politici. Sia in Svizzera, sia all'estero si constata che la frammentazione e la polarizzazione sociali sono associate al rischio di radicalizzazione politica e di estremismo violento. Possono così sorgere nuove minacce per la sicurezza interna ed esterna e nuove sfide per la politica e le autorità di sicurezza.

### **5 Ripercussioni sulla Svizzera**

L'evoluzione della situazione mostra come un ordine internazionale liberale basato sul diritto e sulle regole, in particolare sulle soluzioni multilaterali e l'applicazione del diritto internazionale, debba affrontare grandi sfide. Poiché non utilizza strumenti di potere per perseguire i propri interessi, il nostro Paese necessita di meccanismi internazionali per risolvere i conflitti in modo pacifico.

La guerra in Ucraina sottolinea la necessità di sviluppare ulteriormente le competenze per l'individuazione tempestiva e l'anticipazione in materia di politica di sicurezza e di assumere questo compito, grazie alla collaborazione tra diversi servizi della Confederazione, in modo ancora più esaustivo e sistematico. In questo ambito occorre considerare e integrare gli interessi e i contributi di diversi organismi statali e non statali.

<sup>6</sup> RS 818.101

Per ulteriori conseguenze della guerra in Ucraina si rimanda al summenzionato rapporto complementare del 7 settembre 2022 al rapporto sulla politica di sicurezza.

