



Strategia di base del Consiglio federale per la protezione delle infrastrutture critiche

Base per una strategia nazionale per la protezione delle infrastrutture
critiche

18.05.2009

Indice

1	Introduzione	1
2	Scopo e obiettivo della protezione delle infrastrutture critiche	1
3	Definizioni	1
4	Principi per la protezione delle infrastrutture critiche	2
5	Misure per la protezione delle infrastrutture critiche	3
5.1	Stabilire le priorità per le infrastrutture critiche	3
5.2	Protezione garantita per mezzo di piani globali	3
5.3	Elaborazione delle basi	3
5.4	Promovimento della comunicazione dei rischi	4
6	Collaborazione in campo PIC	4
7	Strumenti per la protezione delle infrastrutture critiche	5
8	Applicazione e valutazione della strategia di base	5

Appendice: Elenco dei settori e dei sottosettori infrastrutturali critici in Svizzera

1 Introduzione

La società, l'economia e la politica non possono prescindere da infrastrutture funzionanti. In generale si definiscono "critiche" quelle infrastrutture che sono particolarmente importanti per il funzionamento dell'intero sistema o di altre infrastrutture. Le infrastrutture si possono suddividere in settori, come ad esempio energia, trasporti e comunicazione. Per alcuni di questi settori, e in particolare per le opere che comprendono (come ad esempio centrali nucleari o dighe), esistono già misure di protezione avanzate. Questi aspetti non sono pertanto rilevanti nell'ottica della protezione delle infrastrutture critiche PIC). L'aspetto importante è piuttosto la mancanza, fino a questo momento, di un coordinamento interdisciplinare e di una procedura unitaria a livello nazionale. Per questo motivo, nel mese di giugno del 2005, il Consiglio federale ha incaricato l'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP), in seno al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), di coordinare le attività volte alla protezione delle infrastrutture critiche. Da allora, nell'ambito del Programma PIC sono stati svolti diversi lavori che, secondo la decisione del Consiglio federale del 4 luglio 2007, mirano a elaborare una strategia nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche entro la fine del 2011.

La presente strategia di base per la protezione delle infrastrutture critiche si occupa delle definizioni e dei principi validi ed elenca le misure da adottare in vista della protezione delle infrastrutture critiche. Designa inoltre gli organi principali coinvolti e illustra le diverse forme di collaborazione. La strategia di base funge da punto di partenza per l'elaborazione della strategia PIC globale a livello nazionale e fornisce un quadro di riferimento comune per tutti gli organi coinvolti. Essa sarà verificata al momento dell'elaborazione della strategia nazionale e integrata in quest'ultima.

2 Scopo e obiettivo della protezione delle infrastrutture critiche

L'obiettivo della protezione delle infrastrutture critiche è ridurre la probabilità e/o l'entità dei danni di un guasto, di un'interruzione o di una distruzione di infrastrutture critiche a livello nazionale e quindi di minimizzare la durata della non disponibilità. Si tratta pertanto di un contributo determinante alla protezione della popolazione e alle sue basi vitali.

La protezione delle infrastrutture critiche viene migliorata per mezzo di misure (di protezione) concrete. Inoltre, il grado di protezione viene incrementato grazie alla promozione del dialogo e della collaborazione tra i numerosi organi che si occupano di aspetti inerenti alla protezione delle infrastrutture critiche.

3 Definizioni

Infrastrutture

Il termine generico "Infrastruttura" comprende persone, organizzazioni, processi, prodotti, prestazioni, flussi d'informazione, costruzioni e impianti tecnici che garantiscono, singolarmente o congiuntamente, il funzionamento della società, dell'economia e dello Stato.

Le infrastrutture vengono suddivise in tre livelli:

- **Settori:** per es. energia, finanze, sanità pubblica
- **Sotto settori:** per es. approvvigionamento di elettricità, di petrolio, di gas naturale
- **Opere / elementi specifici:** per es. centrali per la gestione di reti, sistemi di comando, linee ad alta tensione, sbarramenti idrici, condotte

Infrastrutture critiche

Le infrastrutture critiche sono le infrastrutture essenziali per il funzionamento della società e dell'economia. Guasti, interruzioni e distruzioni hanno quindi gravi conseguenze per la sanità, la vita pubblica, l'ambiente, la politica, la sicurezza e il benessere economico e sociale.

Criticità

La criticità di un'infrastruttura definisce la sua importanza relativa in rapporto alle conseguenze che un guasto, un'interruzione o una distruzione avrebbe sulla popolazione e sulle sue basi vitali.

Obiettivi di protezione

Gli obiettivi di protezione descrivono il livello di sicurezza auspicato e finanziariamente sostenibile, e determinano le relative misure di protezione. Gli obiettivi di protezione non hanno valore assoluto e dipendono dalla situazione nel campo della politica di sicurezza. Gli obiettivi di protezione generali si possono dedurre dalla situazione, quelli specifici devono essere fissati per ogni singolo settore (per es. approvvigionamento minimo d'energia elettrica). Gli obiettivi di protezione dipendono dal tipo d'infrastruttura e dalla sua criticità.

4 Principi per la protezione delle infrastrutture critiche

Gestione integrale dei rischi: Il Programma PIC si basa sulla gestione integrale dei rischi, che si compone essenzialmente di una valutazione dettagliata dei rischi e dei pericoli, da cui conseguono misure nei settori seguenti

- Prevenzione (per es. misure tecniche ed edilizie, oppure misure di pianificazione del territorio)
- Prevenzione (per es. pianificazioni d'emergenza e di *business-continuity*)
- Intervento (per es. sistemi d'allarme, protezione fisica da parte delle forze di sicurezza oppure comunicazione unitaria in caso di crisi)
- Ripristino (per es. riparazione provvisoria di infrastrutture)
- Ricostruzione (per es. ricostruzione di infrastrutture)

La gestione integrale del rischio è intesa come processo in cui a nessun settore viene data la priorità. A livello federale si tiene inoltre conto della politica del rischio del Consiglio federale.

Ventaglio integrale dei pericoli: l'analisi dei rischi e dei pericoli tiene conto di un ventaglio integrale (*all-hazards-approach*). Ciò significa che viene effettuata un'analisi dei rischi che tiene conto di tutti i pericoli rilevanti (pericoli naturali, pericoli tecnologici, pericoli sociali e legati alla violenza) e che non viene data la priorità a nessuno di essi.

Resilienza: dato che non è possibile proteggere in permanenza tutte le infrastrutture critiche ed eliminare completamente tutte le debolezze, il fattore della resilienza assume grande importanza. In generale si tratta di tornare il più rapidamente possibile alla "situazione normale" dopo un evento. La resilienza si compone di cinque elementi: 1) la robustezza del sistema in sé (società, settore, elemento infrastrutturale); 2) la disponibilità delle ridondanze; 3) la capacità di mobilitare gli aiuti necessari; 4) la rapidità con cui questi aiuti vengono prestati; 5) la capacità della società di gestire una situazione di crisi.

Proporzionalità: i provvedimenti scelti devono essere proporzionali alla valutazione del rischio e all'obiettivo di protezione scelto. Deve inoltre essere garantita la proporzionalità tra costi, protezione e sicurezza, nonché tra libertà e diritto. Sono infine da evitare inutili distorsioni del mercato.

Sussidiarietà: i provvedimenti devono essere adottati sia dai gestori delle infrastrutture critiche, sia dal settore pubblico. Dato che l'80% delle infrastrutture critiche si trovano nel settore privato, a quest'ultimo spetta una grande responsabilità in quanto a investimenti e misure da adottare. La mano pubblica è responsabile di proteggere soprattutto le proprie infrastrutture critiche e di sostenere i gestori in questo compito.

5 Misure per la protezione delle infrastrutture critiche

5.1 Stabilire le priorità per le infrastrutture critiche

Per poter impiegare le risorse in modo efficiente, le infrastrutture critiche devono essere priorizzate. La protezione delle infrastrutture critiche comprende 10 settori critici, suddivisi a loro volta in 31 sottosettori che sono ponderati secondo la loro criticità e sono suddivisi in 3 gruppi (vedi appendice). Inoltre, singoli elementi d'infrastruttura critici vengono rilevati in base a un metodo standardizzato e una valutazione unitaria. Quelli d'interesse nazionale vengono registrati in un inventario e documentati. L'"Inventario PIC" è allestito in stretta collaborazione con gli organi federali con i cantoni e con i gestori delle infrastrutture critiche e verrà aggiornato regolarmente. Esso funge principalmente da base per i processi pianificatori e decisionali ai vari livelli (Confederazione, cantoni e gestori delle infrastrutture).

5.2 Protezione garantita per mezzo di piani globali

La protezione delle infrastrutture critiche avviene tramite piani di protezione globali, che contengono tra l'altro indicazioni sugli obiettivi di protezione, sulle misure di protezione e sui piani d'attuazione. Le misure di protezione vere e proprie si basano su uno spettro integrale di pericoli e tengono conto degli aspetti dell'intero ciclo di gestione dei rischi. I piani di protezione si riferiscono ai settori critici e agli elementi infrastrutturali critici a livello nazionale contenuti nell'inventario PIC. Essi completano i piani di protezione preesistenti nei sottosettori critici. Vengono inoltre elaborati piani di protezione intersettoriali.

L'elaborazione dei piani di protezione si svolge secondo un processo standard. Per prima cosa vengono verificate le competenze e le regolamentazioni e fissati gli obiettivi di protezione. Segue un'analisi approfondita dei pericoli e della vulnerabilità. In base alle conclusioni dell'analisi dei rischi e alle regolamentazioni esistenti si controlla poi se tali obiettivi sono stati raggiunti. In caso contrario vengono elaborate le misure necessarie. Infine, in un processo politico, verrà deciso se queste misure saranno adottate. A questo scopo è possibile adattare le regolamentazioni esistenti o crearne delle nuove. Una volta adottate le misure si verificherà nuovamente se gli obiettivi di protezione vengono raggiunti o se ulteriori provvedimenti sono necessari. L'intero processo viene ripetuto regolarmente.

5.3 Elaborazione delle basi

Numerose problematiche, come ad esempio l'interconnessione e gli effetti a cascata in caso di guasti, non sono ancora state sufficientemente approfondite. Non sono neppure state formulate delle contromisure globali e unificate. È per questo motivo che è molto importante elaborare le basi nell'ambito del Programma PIC, tenendo conto in particolare della grande interdisciplinarietà del tema. Al fine di sfruttare in modo ottimale le sinergie, gli studi condotti nell'ambito del Programma PIC comprendono aspetti intersettoriali come ad esempio l'analisi, basata su scenari realistici, degli effetti di diversi eventi nei e tra i diversi settori. Possono però essere oggetto di indagini dettagliate anche singoli settori o sottosettori. Sono

inoltre studiati aspetti PIC particolari, come ad esempio le analisi della criticità, del rischio e della vulnerabilità delle infrastrutture. I risultati di questi studi confluiscono fra l'altro nell'elaborazione dei piani di protezione. Nel campo dell'elaborazione delle basi è della massima importanza una stretta collaborazione con diversi istituti di ricerca, come ad esempio le università svizzere. Lo stesso vale per gli scambi con la comunità di ricerca internazionale.

5.4 Promovimento della comunicazione dei rischi

Spesso manca la consapevolezza dell'importanza delle infrastrutture critiche e delle possibili conseguenze di guasti o perturbazioni. Per questo motivo i gestori delle infrastrutture critiche, rappresentanti dell'economia e dell'amministrazione, nonché la popolazione vengono sensibilizzati in merito ai possibili rischi e pericoli in relazione alle infrastrutture critiche, e vengono informati sulle misure di comportamento e le possibilità di protezione. Queste informazioni sono messe a disposizione tramite manuali, fact sheets e sui siti Internet.

6 Collaborazione in campo PIC

L'UFPP è responsabile di coordinare i lavori nel campo della protezione delle infrastrutture critiche. Le attività principali di questo contesto sono:

- Dirigere il gruppo di lavoro Protezione delle infrastrutture critiche (GL PIC)
- Coordinare e promuovere la coerenza dei lavori prioritari in ambito PIC
- Elaborare e applicare una strategia nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche
- Informare e comunicare
- Informare e consigliare il Consiglio federale in merito a temi importanti in ambito PIC
- Coordinare e promuovere le attività internazionali prioritarie in ambito PIC

La cooperazione di tutti i partner e il coordinamento delle attività costituiscono i presupposti importanti per la protezione delle infrastrutture critiche. Il coinvolgimento di tutti gli organi federali rilevanti, dei cantoni e dell'economia (in particolare dei gestori e dei proprietari delle infrastrutture critiche) è quindi di grande importanza. Questo è il compito del GL PIC e di un gruppo d'accompagnamento che funge da organo di consultazione e di consulenza a livello strategico. Del gruppo di accompagnamento fanno parte rappresentanti della politica, dell'economia, della scienza e della società.

La protezione delle infrastrutture critiche si fonda su strutture, organizzazioni e reti esistenti. Nel limite del possibile le misure sono realizzate con mezzi disponibili. La responsabilità principale rimane presso gli organi competenti.

Livello federale

A livello federale, l'organo di coordinamento principale in campo PIC è il GL PIC. Esso gestisce e valuta i lavori svolti nell'ambito del Programma PIC e rappresenta una piattaforma per lo scambio di informazioni, di esperienze e di insegnamenti. Ciò permette di incentivare il coordinamento delle misure di protezione in parte già esistenti nei settori e sottosettori, e di promuovere la coerenza e la complementarietà delle diverse attività. Il GL PIC comprende tutti gli organi federali rilevanti attivi nel campo delle infrastrutture critiche, che mettono a disposizione conoscenze tecniche particolari o che hanno delle responsabilità nel campo delle infrastrutture critiche.

Presso i loro organi federali, i singoli membri del gruppo di lavoro Protezione delle infrastrutture svolgono i compiti seguenti:

- Fungono da interlocutori per le questioni PIC rilevanti.
- Sostengono l'organo federale nella realizzazione delle misure PIC.
- Allacciano i contatti con le piattaforme e le reti istituzionalizzate per gli scambi con l'economia.

Cantoni

I cantoni rappresentano dei partner importanti per l'elaborazione e l'applicazione delle misure nel campo della protezione delle infrastrutture critiche. In caso di guasti o perturbazioni alle infrastrutture critiche sono responsabili della gestione della situazione di crisi a livello cantonale. Per questo il GL PIC e i gruppi di progetto comprendono anche rappresentanti dei cantoni. Inoltre ogni cantone designa un organo di contatto per garantire lo scambio di informazioni e la collaborazione nel campo della protezione delle infrastrutture critiche.

Gestori delle infrastrutture critiche

I gestori e i proprietari delle infrastrutture critiche privati, di diritto pubblico o statali sono gli interlocutori principali nel campo PIC, poiché sono responsabili per il funzionamento delle infrastrutture e per la gestione dei rischi e del *Business Continuity Management*. Per garantire la realizzazione delle misure di protezione, è indispensabile una stretta collaborazione con i gestori. Questa viene raggiunta grazie al coinvolgimento degli attori rilevanti nel gruppo di accompagnamento e alla partecipazione dei gestori ai singoli gruppi di progetto. Una base importante per la collaborazione con i gestori delle infrastrutture critiche sono i contatti esistenti con gli organi federali nei relativi sottosettori.

7 Strumenti per la protezione delle infrastrutture critiche

Finora in campo PIC è mancato un quadro legislativo superiore per la realizzazione globale delle misure. Esistono invece numerose basi legali a livello settoriale che coprono aspetti parziali della tematica PIC. Se possibile, le misure per la protezione delle infrastrutture critiche si fondano pertanto su basi già esistenti. Se queste non sono sufficienti, le principali alternative sono:

- Prescrizioni: misure (legali) vincolanti per adempiere e verificare un obiettivo di protezione fissato.
- Stimoli: incentivazione di misure per l'adempimento volontario di un obiettivo di protezione attraverso i gestori delle infrastrutture critiche.
- *Public Private Partnership (PPP)*: incentivazione della collaborazione tra mano pubblica e gestori privati delle infrastrutture critiche. I progetti PPP tengono conto delle esigenze dei gestori e dello Stato, al fine di attuare soluzioni comuni.

8 Applicazione e valutazione della strategia di base

La strategia di base viene realizzata nell'ambito del Programma per la protezione delle infrastrutture critiche. Essa sarà verificata al momento dell'elaborazione della strategia nazionale e integrata in quest'ultima.

Appendice: Elenco dei settori e dei sottosettori infrastrutturali critici in Svizzera

Settori	Sottosettori
Autorità	Parlamento, governo, giustizia, amministrazione
	Istituti di ricerca
	Beni culturali d'importanza nazionale
	Rappresentanze straniere e sedi di organizzazioni internazionali
Industria chimica	Produzione, trasporto, stoccaggio e trattamento di sostanze chimiche
Energia	Approvvigionamento d'energia elettrica
	Approvvigionamento di petrolio
	Approvvigionamento di gas naturale
Smaltimento	Acque di scarico
	Rifiuti industriali e domestici
	Rifiuti soggetti a controllo
Finanze	Banche
	Assicurazioni
Sanità pubblica	Cure mediche e ospedaliere
	Farmaci
	Laboratori
Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)	Telecomunicazioni
	Sistemi e reti d'informazione
	Internet
	Sistemi di strumentazione, d'automazione e di sorveglianza
	Radiodiffusione e media
Alimentazione	Approvvigionamento di derrate alimentari e garanzia della sicurezza alimentare
	Approvvigionamento d'acqua potabile
Sicurezza pubblica, servizi di salvataggio e d'emergenza	Organizzazioni di primo intervento (polizia, pompieri, servizi sanitari di salvataggio)
	Protezione civile
	Esercito
Traffico	Traffico stradale
	Traffico ferroviario
	Traffico aereo
	Navigazione
	Traffico postale e logistica

	Criticità molto elevata*
	Criticità elevata*
	Criticità normale*
* ▶ Tutti i sottosettori sono critici ▶ Per criticità s'intende l'importanza del sottosettore in relazione a fattori quali l'interdipendenza, la popolazione e l'economia (≠ importanza generale o importanza per l'intervento) ▶ Anche i sottosettori con criticità normale possono comprendere singoli elementi con criticità molto elevata ▶ L'importanza si basa su una situazione di pericolo normale	