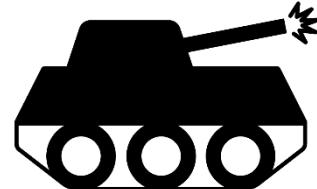




# Conflitto armato



Questo dossier di pericolo è parte integrante  
dell'analisi nazionale dei rischi  
**«Catastrofi e situazioni d'emergenza in  
Svizzera»**

## Definizione

Per conflitto armato s'intende uno scontro tra le forze armate di diversi Stati (conflitto armato internazionale) o un conflitto prolungato di una certa intensità tra forze armate, gruppi armati e/o aziende militari o imprese di sicurezza private all'interno di uno Stato (conflitto armato non internazionale).

(Raccolta di termini della dottrina dell'Esercito 19, stato 29.04.2019)

novembre 2020



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Ufficio federale della protezione della popolazione UFPP**



## Esempi di eventi

Eventi reali del passato contribuiscono a una migliore comprensione di un pericolo. Illustrano l'origine, il decorso e le conseguenze del pericolo preso in esame.

---

Dal 2014  
Ucraina

Rovesciamento del  
governo / Anessione  
della Crimea alla  
Russia /  
Combattimenti  
nell'Ucraina orientale

Le manifestazioni di protesta nella capitale Kiev si sono intensificate di settimana in settimana portando alla caduta del governo filorusso nel febbraio 2014. La Russia si è quindi impossessata della penisola di Crimea, annettendola al suo territorio a seguito di un referendum. Dal cambio di regime, le forze filorusse dell'Ucraina orientale lottano per l'indipendenza con il sostegno militare della Russia. Fino al 2019, oltre 4000 persone sono rimaste uccise e decine di migliaia sono state ferite nei combattimenti. Complessivamente 800 000 persone sono state costrette a fuggire. Gran parte delle infrastrutture intorno a Donetsk, Lugansk e Gorlovka sono state distrutte. L'approvvigionamento di elettricità e acqua potabile è ancora molto perturbato in queste zone.

2008  
Georgia

Repressione del  
movimento per  
l'autonomia in Ossezia  
del Sud / Attacco  
armato delle forze  
russe

Nella notte tra il 7 e l'8 agosto 2008, le truppe georgiane hanno iniziato a sparare sui separatisti nella capitale dell'Ossezia del Sud, Tskhinvali. In risposta, l'8 agosto l'aviazione russa ha bombardato la base militare georgiana di Gori. Nei giorni seguenti, le truppe russe sono avanzate molti chilometri in territorio georgiano. Con l'attacco a Tskhinvali, la Georgia aveva sperato di ripristinare il suo controllo sulla regione e non si aspettava la reazione dei Russi. Si aspettava invece il sostegno dell'Occidente, che è però stato piuttosto modesto. Con l'intermediazione della Francia, il 12 agosto 2008 è stato negoziato un piano di pace in sei punti, che ha messo fine al conflitto. Si stima che la guerra abbia causato circa 850 morti, 2500 feriti e 100 000 profughi (interni). Per rappresaglia contro i bombardamenti georgiani, numerosi villaggi di etnia georgiana sono stati bruciati e saccheggiati in Ossezia del Sud fino all'arrivo degli osservatori internazionali nell'ottobre 2008.

2006  
Libano

Attacchi aerei e  
operazioni terrestri  
dell'esercito israeliano  
contro l'Hezbollah in  
Libano

La seconda guerra del Libano (guerra di luglio) si riferisce ai combattimenti tra Hezbollah e Israele iniziati il 12 luglio 2006. La guerra è stata preceduta da continui scontri tra Hezbollah e l'esercito israeliano. Il conflitto vero e proprio è iniziato quando la milizia di Hezbollah ha lanciato razzi su postazioni israeliane al nord e Israele ha risposto con attacchi aerei su obiettivi in tutto il Libano. Israele ha poi dispiegato anche le sue truppe terrestri nel sud del Libano per invadere temporaneamente una parte del territorio. Il governo libanese ha condannato sia gli attacchi di Hezbollah contro Israele che quelli di Israele contro il Libano. Ha quindi chiesto l'intervento di una forza internazionale di pace per porre fine alle ostilità. L'esercito libanese è rimasto in gran parte passivo, limitandosi alla difesa aerea. Dopo l'adozione della risoluzione 1701 delle Nazioni Unite, i belligeranti hanno concordato un cessate il fuoco, che è entrato in vigore il 14 agosto 2006. Nel conflitto, durato 34 giorni, sono state uccise più di 1600 persone. Secondo le stime, la maggior parte delle vittime erano civili libanesi.



## Fattori influenti

I seguenti fattori possono influenzare l'origine, lo sviluppo e le conseguenze del pericolo.

---

Fonte di pericolo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stabilità dell'assetto di sicurezza mondiale ed europeo (contesto strategico per la sicurezza della Svizzera)</li> <li>– Situazione politica, economica e securitaria in Svizzera</li> <li>– Numero, grado di organizzazione e obiettivi dei belligeranti (statali e non statali, stranieri e interni)</li> <li>– Mezzi e capacità dell'avversario (strumenti di violenza e di potere disponibili)</li> <li>– Metodi per esercitare il potere e la violenza (palesi, occulti, convenzionali, non convenzionali, regolari, irregolari)</li> <li>– Bersagli (militari/civili)</li> </ul>
Momento	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prevedibilità delle azioni nemiche (tempo di preallerta, effetto sorpresa)</li> <li>– Momento del giorno e periodo dell'anno delle azioni nemiche</li> </ul>
Luogo / Estensione	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dimensioni dell'area interessata dal conflitto</li> <li>– Caratteristiche della zona interessata (zona urbana, rurale o industriale, densità di popolazione, presenza di infrastrutture critiche, ecc.)</li> <li>– Topografia</li> </ul>
Decorso dell'evento	<ul style="list-style-type: none"> <li>– L'avversario varia il grado di escalation in funzione del raggiungimento degli obiettivi</li> <li>– Sincronizzazione o scaglionamento delle azioni dei belligeranti</li> <li>– Stato e reattività degli organi della politica di sicurezza in Svizzera</li> <li>– Capacità di resistenza/resilienza del sistema (popolazione, governo, infrastrutture critiche, economia)</li> <li>– Posizione della comunità internazionale e degli altri Stati in relazione al conflitto; loro volontà ad impegnarsi attivamente per porre fine al conflitto</li> <li>– Comportamento dei media</li> </ul>

---



## Intensità degli scenari

A seconda dei fattori influenti, possono svilupparsi diversi eventi di varia intensità. Gli scenari elencati di seguito costituiscono solo una scelta di possibili decorsi e non sono previsioni. Servono per anticipare le possibili conseguenze al fine di prepararsi ai pericoli.

---

- |             |  |
|-------------|--|
| 1 – marcato | <ul style="list-style-type: none"><li>– Gruppi armati non statali di un paese destabilizzato estendono la loro sfera d'influenza.</li><li>– Sostegno non confermato da parte di attori statali</li><li>– Sostegno da parte di gruppi radicali in Svizzera</li><li>– Persecuzione di certi gruppi della popolazione</li><li>– Attacchi contro le forze dell'ordine statali e instaurazione di zone di non diritto</li></ul>   |
| <hr/>       |  |
| 2 – forte   | <ul style="list-style-type: none"><li>– Un attore statale destabilizza la Svizzera e utilizza strumenti di potere e di violenza per costringerla a comportarsi nel modo desiderato.</li><li>– Azioni che coprono l'intero spettro dei conflitti ibridi</li><li>– Strumentalizzazione da parte di attori non statali e azioni statali occulte</li><li>– Campagne di disinformazione nemiche e ciberattacchi</li><li>– Minaccia di ricorso alla violenza armata</li><li>– Attacco armato limitato</li></ul>          |
| <hr/>       |  |
| 3 – estremo | <ul style="list-style-type: none"><li>– Conflitto militare in Europa con attacchi alla Svizzera</li><li>– La Svizzera viene attaccata poiché è un Paese di transito e sede di infrastrutture critiche d'importanza europea (per es. trasversali, rete elettrica, centri di elaborazione dati).</li><li>– Attacchi di truppe statali contro oggetti e luoghi chiave della Svizzera: occupazione di ampie parti dell'Altopiano, soprattutto dei centri urbani</li><li>– Uso di armi NBC contro la Svizzera</li></ul> |



## Scenario

Il seguente scenario si basa sul livello d'intensità «forte».

Situazione iniziale / fase preliminare	<p>Il presente scenario ipotizza forti cambiamenti del contesto politico, economico e sociale della Svizzera. Anche la situazione securitaria si deteriora di conseguenza. Le minacce terroristiche, la xenofobia, le tensioni socio-economiche, la disoccupazione e la criminalità aumentano.</p>
Fase dell'evento	<p>Le relazioni della Svizzera con un determinato Stato si deteriorano dopo che il governo di quest'ultimo è stato rovesciato da un regime autoritario. Materiale bellico e forze militari irregolari (per es. mercenari o unità speciali senza distintivo militare) si infiltrano clandestinamente in Svizzera. Di conseguenza, le tensioni in Svizzera crescono. Manifestazioni violente, incidenti e attentati sono all'ordine del giorno per diverse settimane. Si contano diversi feriti e alcuni morti. I ciberattacchi e le attività di spionaggio aumentano. Alcuni siti web dei media svizzeri vengono violati per diffondere notizie false. Cresce anche la percentuale di <i>fake news</i> nei social media. La complessità dei ciberattacchi lascia supporre che siano opera di attori statali.</p> <p>La popolazione, soprattutto nei centri urbani dove si concentrano questi eventi, è sempre più preoccupata ed evita nel limite del possibile gli spazi pubblici. Per far fronte a questa situazione, la polizia riceve l'aiuto sussidiario dall'esercito. Sorveglia gli oggetti e pattuglia gli spazi pubblici di diverse città.</p> <p>Il conflitto con il regime autoritario si inasprisce nelle settimane e nei mesi successivi. Inizialmente si manifesta sotto forma di pressioni economiche e politiche (dazi doganali punitivi, divieti d'importazione, sanzioni) e di intrusioni nel ciberspazio (ricerca di informazioni, sabotaggi, manipolazioni).</p> <p>Il regime autoritario intensifica i suoi sforzi per influenzare l'opinione pubblica svizzera a suo favore attraverso campagne d'informazione e mediatiche. Non esita a utilizzare tutti i canali mediatici, ma soprattutto i social media. La manipolazione delle informazioni offerte dai media svizzeri e la diffusione di <i>fake news</i> aumentano drasticamente.</p> <p>Nelle settimane e nei mesi successivi, gli attentati, gli atti di sabotaggio e altre azioni di destabilizzazione continuano ad aumentare. Gli attentati sono sempre più mirati contro le infrastrutture critiche (per es. trasporti, elettricità, finanze) e contro le forze di sicurezza e le autorità. Alcuni comuni allestiscono punti di raccolta d'urgenza e mettono in esercizio gli impianti della protezione civile come misura precauzionale. Gli stati maggiori di condotta civili coordinano le operazioni delle organizzazioni partner della protezione della popolazione e la logistica.</p> <p>Il crescente uso della violenza aumenta il senso d'insicurezza della popolazione svizzera, che ormai si sente minacciata non più solo nelle aree urbane, ma in tutta la Svizzera e teme lo scoppio di un conflitto armato. Anche i dibattiti politici e sociali diventano più tesi. Aumenta la pressione sulle autorità svizzere per ristabilizzare la situazione.</p> <p>L'impossibilità di negoziare una soluzione dei contrasti con il regime autoritario sfocia infine in un attacco militare contro la Svizzera.</p> <p>Nella prima fase, le infrastrutture critiche militari e civili di tutta la Svizzera vengono attaccate con armi a lunga gittata (missili da crociera, missili balistici e droni) per diversi giorni. Gli obiettivi sono i sistemi di controllo di volo, le piste degli aeroporti e i campi d'aviazione militari e civili della Svizzera, che vengono parzialmente distrutti nonostante le contromisure</p>



difensive. Anche i centri logistici dell'esercito, numerosi edifici dell'Amministrazione federale e alcune grandi città vengono colpiti dalla prima ondata di attacchi. Bombardamenti mirati distruggono la rete elettrica e altre infrastrutture critiche. La popolazione civile cerca rifugio negli impianti della protezione civile.

Dopo la prima ondata di attacchi, la Svizzera non è più vincolata allo statuto di neutralità. Valuta le possibilità di cooperazione con Stati limitrofi coinvolti nel conflitto. Dopo alcune settimane di combattimenti, la pressione internazionale sul regime autoritario aumenta. Grazie al sostegno diplomatico internazionale e a una risoluzione dell'ONU, il regime si impegna finalmente a cessare le ostilità contro la Svizzera.

#### Fase di ripristino

La fine delle ostilità porta a una generale distensione nel giro di qualche settimana o mese, anche se la situazione rimane precaria e segnata da una certa insicurezza. Le organizzazioni di pronto intervento rimangono quindi sotto forte pressione.

Molte infrastrutture critiche e altre importanti aziende importanti per l'economia sono state distrutte o gravemente danneggiate. Ci vorranno molti anni per ripristinare tutte le infrastrutture e rimettere totalmente in funzione tutte le istituzioni statali. La ricostruzione comporta ingenti costi e grandi sfide socio-economiche. Ristabilire le relazioni con il regime autoritario richiederà diversi anni.

#### Decorso temporale

Il contesto di sicurezza della Svizzera potrebbe destabilizzarsi nel giro di pochi anni a causa di una crisi economica e finanziaria mondiale, accompagnata da un aumento dei conflitti in Europa. In un periodo di questo genere, le relazioni tra la Svizzera e un determinato Stato pronto a usare strumenti di potere e di forza per costringere la Svizzera ad agire in un certo modo potrebbero deteriorarsi.

L'ipotizzato conflitto con il regime autoritario dura da diversi mesi a un anno (dai primi ciberattacchi e atti di sabotaggio fino alla cessazione dei combattimenti). Si prevede che il regime autoritario cerchi inizialmente di perseguire i suoi intenti contro la Svizzera con azioni al di sotto della soglia bellica, ossia senza ricorrere alle armi. Solo quando queste azioni non portano al successo auspicato, passa alle minacce e all'eventuale uso della forza.

La successiva fase di ripristino richiede molti anni o persino decenni.

#### Estensione spaziale

Il conflitto armato colpisce in misura diversa tutta la Svizzera. Mentre gli attacchi alle infrastrutture critiche hanno luogo in tutto il Paese, le azioni più violente e i combattimenti si concentrano soprattutto nelle aree urbane.

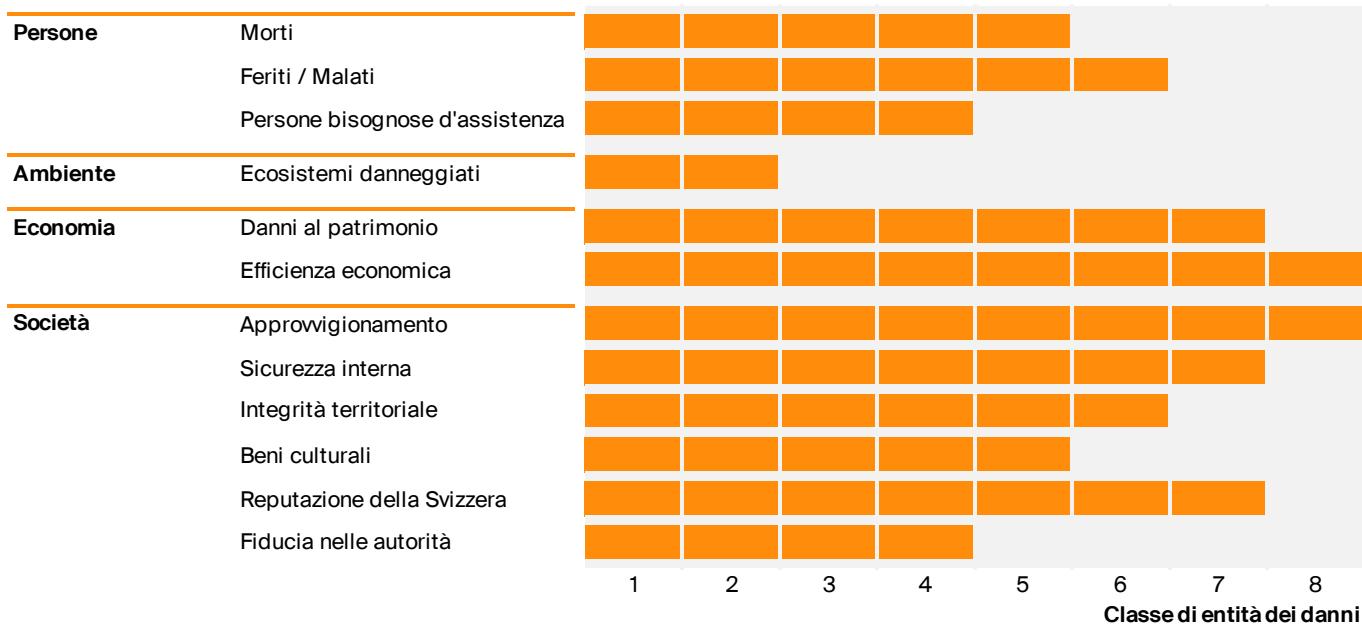
Le conseguenze dell'indebolimento dell'economia e dell'interruzione delle catene d'approvvigionamento e dei servizi si fanno sentire in tutta la Svizzera.

In Svizzera si osservano inoltre movimenti di persone che fuggono dalle zone particolarmente colpite dai combattimenti.



## Conseguenze

Per valutare le conseguenze di uno scenario, sono stati esaminati dodici indicatori di danno per i quattro settori soggetti a danni. L'entità prevista dei danni per lo scenario descritto sopra è riassunta nella seguente figura e spiegata nel testo sottostante. Il danno aumenta di un fattore 3 per ogni classe d'entità.



### Personale

Sin dall'inizio del conflitto con il regime autoritario, si lamentano numerosi morti e feriti in seguito ad atti di destabilizzazione e sabotaggio e attacchi perpetrati da forze speciali irregolari che sono state introdotte clandestinamente in Svizzera.

Il numero di vittime aumenta in modo significativo dopo l'inizio del conflitto armato. I bombardamenti e successivamente anche i combattimenti con le unità speciali nemiche causano morti e feriti tra le truppe dell'esercito svizzero, ma anche tra la popolazione civile, soprattutto nelle aree urbane. Molti feriti muoiono per la mancanza di assistenza medica. Le malattie aumentano a causa di limitazioni e interruzioni dell'approvvigionamento di acqua e dell'evacuazione delle acque luride.

Il conflitto causa complessivamente circa 1000 morti e 17 000 feriti e malati.

Molte persone fuggono dalle regioni bombardate e occupate dai combattenti fedeli al regime autoritario. Scappano per salvare la propria vita o perché le loro abitazioni sono state distrutte. Si spostano nelle zone meno colpite della Svizzera (zone rurali, regioni di montagna) o all'estero. In Svizzera, oltre 100 000 persone devono essere assistite per diverse settimane.




---

Ambiente	Gli atti di sabotaggio e soprattutto i successivi bombardamenti causano danni ambientali locali, per esempio in seguito alla distruzione di impianti industriali. Molti chilometri quadrati subiscono conseguenze per diversi anni.
Economia	<p>Molte infrastrutture critiche e altre aziende importanti per l'economia vengono distrutte o danneggiate. La produzione interna subisce un forte calo. Ci vorranno anni per riparare tutti i danni e rimettere completamente in funzione le infrastrutture. L'importazione e l'esportazione di beni commerciali crollano durante il conflitto. I servizi finanziari sono fortemente perturbati. Le aziende svizzere perdono gran parte del loro valore.</p> <p>A ciò si aggiungono i danni materiali causati dal danneggiamento o dalla distruzione di strade, abitazioni ed edifici pubblici come scuole e sedi amministrative.</p> <p>Le perdite finanziarie e i costi di gestione dell'evento sono stimati in 50 miliardi di franchi. La prestazione economica della Svizzera diminuisce di circa 87 miliardi di franchi a causa di ripercussioni che durano anni.</p>
Società	<p>Gli atti di sabotaggio e i successivi attacchi militari alle infrastrutture critiche e agli assi d'approvvigionamento causano penurie prolungate nelle aree colpite. Ciò concerne principalmente l'approvvigionamento di elettricità, gas e acqua. Anche le telecomunicazioni e l'approvvigionamento di alimenti e medicinali subiscono perturbazioni.</p> <p>L'incremento degli atti di sabotaggio e degli attacchi richiede un potenziamento delle forze di sicurezza, in seguito supportate anche dall'esercito. Con il perdurare delle ostilità, ma soprattutto dopo l'inizio dell'offensiva armata, diventa difficile mantenere l'ordine e la sicurezza poiché le forze di sicurezza sono oberate o sono esse stesse bersagli di attacchi.</p> <p>La comunità internazionale condanna l'attacco militare contro la Svizzera. Il contrasto con il regime autoritario non ha conseguenze durature per il ruolo della Svizzera o per la cooperazione internazionale. La fiducia della comunità internazionale nella Svizzera come sede d'affari è invece diminuita e ci vorranno anni per riguadagnarla.</p> <p>Il regime autoritario viene chiaramente identificato come l'aggressore. La popolazione svizzera non attribuisce alcuna responsabilità alle autorità politiche nazionali. Tuttavia, molte persone non capiscono perché il conflitto non poteva essere evitato. La fiducia della popolazione nelle autorità politiche rimane quindi bassa per diverso tempo.</p> <p>L'integrità territoriale della Svizzera è gravemente violata da operazioni belliche per diversi mesi.</p> <p>Diversi edifici classificati come beni culturali subiscono danni collaterali, ma nessuno viene distrutto dato che il regime autoritario non li prende di mira. Inoltre, la maggior parte dei beni culturali mobili delle regioni colpite sono custoditi negli appositi rifugi dalla protezione civile.</p>



## Rischio

Il metodo di valutazione della plausibilità di un evento causato intenzionalmente (p. es. ciberattacco, attentato terroristico) è stato sviluppato nell'ambito dell'aggiornamento dell'analisi nazionale dei rischi Catastrofi e situazioni d'emergenza in Svizzera 2020 (cfr. Metodo per l'analisi nazionale dei rischi, UFPP 2020). Anche se la situazione securitaria internazionale potrebbe deteriorarsi, la plausibilità di un conflitto armato in Svizzera rimane bassa. Le conseguenze potrebbero comunque essere importanti a seconda dell'intensità e della durata del conflitto. Per questo scenario non esistono cifre idonee per illustrare l'evento a titolo comparativo, poiché i conflitti armati osservati in altri Paesi e regioni non possono essere direttamente raffrontati alle condizioni della Svizzera. Per questo motivo, lo scenario «conflitto armato» non viene incluso nel diagramma dei rischi.



## Basi legali

- 
- |              |   |
|--------------|---|
| Costituzione | <ul style="list-style-type: none"><li>– Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999; RS 101:<br/>art. 57 (Sicurezza), art. 58 (Esercito), art. 173 (Altri compiti e attribuzioni) e art. 185<br/>(Sicurezza esterna e interna)</li></ul>   |
| <hr/>        |   |
| Leggi        | <ul style="list-style-type: none"><li>– Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare, LM); RS 510.10</li><li>– Legge federale del 20 dicembre 2019 sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC); RS 520.1</li></ul>  |
| <hr/>        |   |
| Ordinanze    | <ul style="list-style-type: none"><li>– Ordinanza del 3 settembre 1997 sull'impiego della truppa per il servizio d'ordine (OSO); RS 513.71</li><li>– Ordinanza del 3 settembre 1997 sull'impiego della truppa per il servizio di polizia di frontiera (OSPF); RS 513.72</li><li>– Ordinanza del 3 settembre 1997 sull'impiego della truppa per la protezione delle persone e dei beni (OPPB); RS 513.73</li><li>– Ordinanza del 21 novembre 2018 sull'aiuto militare in caso di catastrofe in Svizzera (OAMC); RS 513.75</li><li>– Ordinanza del 22 novembre 2017 sulla mobilitazione per determinati servizi d'appoggio e servizi attivi (OMob); RS 519.2</li><li>– Ordinanza del 2 marzo 2018 sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (OSMFP); RS 520.17</li></ul> |



## Ulteriori informazioni

### Sul pericolo

- Consiglio federale (2016): La politica di sicurezza della Svizzera: rapporto del Consiglio federale del 24.08.2016. DDPS, Berna
- Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) (2018): Rapport sur les perspectives de développement des capacités des forces terrestres. Avenir des forces terrestres. DDPS, Berna
- Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) (2017): Avenir de la défense aérienne. Sécurité de l'espace aérien pour la protection de la Suisse et de sa population. Rapport du groupe d'experts Prochain avion de combat. DDPS, Berna

### Sull'analisi dei rischi a livello nazionale

- Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) (2020): Metodo per l'analisi nazionale dei rischi. Catastrofi e situazioni d'emergenza in Svizzera 2020 (in tedesco). Versione 2.0. UFPP, Berna
- Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) (2020): Quali rischi minacciano la Svizzera? Catastrofi e situazioni d'emergenza in Svizzera 2020. UFPP, Berna
- Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) (2020): Rapporto sull'analisi nazionale dei rischi. Catastrofi e situazioni d'emergenza in Svizzera 2020. UFPP, Berna
- Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) (2019): Catalogo dei pericoli. Catastrofi e situazioni d'emergenza in Svizzera. 2<sup>a</sup> edizione. UFPP, Berna

**Ufficio federale della protezione della popolazione UFPP**

Guisanplatz 1B  
CH-3003 Berna  
[risk-ch@babs.admin.ch](mailto:risk-ch@babs.admin.ch)  
[www.protopop.ch](http://www.protopop.ch)  
[www.risk-ch.ch](http://www.risk-ch.ch)