

Premessa

L'attività del comparto *intelligence*, significativa componente delle strategie del Governo in materia di sicurezza e di tutela degli interessi nazionali, si è dovuta misurare con un quadro di minaccia dinamico e multiforme, nel quale gioca un ruolo determinante l'evoluzione del concetto stesso di sicurezza.

Superate dalla realtà degli eventi le rigide caratterizzazioni di natura geografica o tematica, i fattori che alimentano la minaccia stanno infatti perdendo la loro "fisicità", diventando più sfuggenti ad un'esatta interpretazione prima ancora che alla concreta azione di contrasto.

In questa prospettiva, l'impegno informativo a salvaguardia della sicurezza nazionale non riguarda solo la difesa da attacchi contro obiettivi ben determinati – siano essi persone fisiche, infrastrutture o entrambi – ma deve attingere ad una dimensione tanto più ampia e complessa quanto più articolato è lo scenario di riferimento: fenomeni di ordine politico, economico, etnico e religioso suscettibili di tradursi in altrettanti profili di rischio per il nostro Paese.

Conflitti regionali, fermenti separatisti e squilibri socio-economici finiscono sovente per intrecciarsi, dilatando i margini di permeabilità a dinamiche terroristiche e criminali e offrendo spazi di inserimento a strategie offensive o destabilizzanti correlate alla presenza, sul teatro internazionale, dei cosiddetti "*failing or failed states*".

La pronunciata tendenza alle interconnessioni tra vettori di criticità – che non manca di caratterizzare anche minacce endogene come la criminalità mafiosa e l'estremismo eversivo – trae poi ulteriore impulso da fattori congiunturali di per sé globali, come la crisi economico-finanziaria internazionale, i cui effetti

nel medio termine non sono ancora compiutamente ponderabili, specie per le realtà nazionali più deboli sotto il profilo economico o politico-istituzionale.

L'accentuato dinamismo dello scenario internazionale e i correlati mutamenti nel quadro della minaccia hanno reso necessario un costante adeguamento di strumenti, capacità (umane e tecnologiche) e strutture del comparto dell'*intelligence*.

In questo contesto si colloca il processo di rinnovamento del sistema, sancito dalla legge 3 agosto 2007 n. 124 e scandito, nel 2008, dal varo dei principali regolamenti attuativi, inclusi quelli che disciplinano il segreto di Stato e l'organizzazione e funzionamento del DIS, dell'AISE e dell'AISI, nonché da iniziative volte a promuovere la massima sinergia tra le Amministrazioni dello Stato e un rafforzamento della collaborazione in ambito internazionale.

Quadro normativo

La legge 124/2007 ha inquadrato l'attività dei Servizi in un sistema coeso ed organico composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Comitato interministeriale per la sicurezza della repubblica (CISR), dall'Autorità Delegata, ove istituita, dal Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), dall'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e dall'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI).

Al **Presidente del Consiglio dei Ministri** sono attribuite, in via esclusiva, *l'alta direzione e la responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza*. Il Presidente del Consiglio ha inoltre la possibilità di delegare le funzioni che la legge non gli attribuisce in via esclusiva all'**Autorità Delegata**, individuata in un Ministro senza portafoglio o in un Sottosegretario di Stato. Il **CISR**, presieduto dal Presidente del Consiglio, è composto dall'Autorità Delegata, ove istituita, e dai Ministri degli Affari Esteri, dell'Interno, della Difesa, della Giustizia, dell'Economia e delle Finanze, dello Sviluppo Economico. L'organo collegiale ha, tra l'altro, funzioni di consulenza, proposta e deliberazione sugli indirizzi e sulle finalità generali della politica dell'informazione per la sicurezza.

I compiti di tutela assegnati ad AISE ed AISI sono ripartiti secondo un criterio prevalentemente territoriale, che proietta all'estero le attività dell'AISE e affida all'AISI l'attività informativa in territorio nazionale. E' previsto che l'AISE possa svolgere operazioni in territorio nazionale soltanto in collaborazione con l'AISI e quando siano strettamente connesse ad attività svolte all'estero, così come l'AISI può svolgere operazioni in territorio estero soltanto in collaborazione con l'AISE e quando siano strettamente connesse ad attività svolte in territorio nazionale. In questi casi, il Direttore generale del DIS assicura le necessarie forme di coordinamento operativo, per favorire ogni possibile sinergia e per evitare sovrapposizioni.

Il DIS è l'Organismo del quale si avvalgono il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'Autorità Delegata, ove istituita, per l'esercizio delle loro competenze, al fine di assicurare piena unitarietà nella programmazione della ricerca informativa. Coordina l'intera attività di informazione per la sicurezza, promuove e garantisce lo scambio informativo tra le Agenzie e le Forze di polizia, raccoglie ed elabora informazioni provenienti non solo dalle due Agenzie, ma anche dagli altri contributori istituzionali, per una esaustiva informazione dell'Autorità di governo.

Processo attuativo

Con l'approvazione dei principali regolamenti attuativi, la riforma dell'*intelligence* disegnata dalla legge 124 è entrata nel vivo di una fase di transizione che, ancora prioritariamente contraddistinta da interventi di natura organizzativa, è destinata a traghettare l'intero comparto verso inedite forme di integrazione ed interscambio con gli altri attori istituzionali, al fine ultimo di alimentare e consolidare un circuito virtuoso di relazioni tra decisore politico e Sistema di informazione per la sicurezza. Corollario di tale visione, un'assiduità di rapporti tra livello politico e Organismi informativi che, basata sulla fiducia nell'*intelligence* e sulla consapevolezza della sua affidabilità e dell'efficienza delle sue strutture, possa favorire una piena e costante corrispondenza tra *fabbisogno informativo* ed attività di ricerca.

Pur nella necessaria continuità d'azione, sono stati quindi avviati i moduli operativi più rispondenti alla ratio della riforma.

L'AISE ha accentuato ulteriormente la propria proiezione esterna, potenziando i dispositivi di ricerca umana e tecnologica. L'AISI, dal canto suo, ha strutturato nuove articolazioni in ragione delle accresciute competenze in materia economico-finanziaria e di controspionaggio.

Atteso il rilievo assegnato dalla riforma al coordinamento e alla finalizzazione delle informazioni per la sicurezza, sono stati promossi interventi specifici tesi a privilegiare la massima sinergia tra le Amministrazioni dello Stato.

In questa prospettiva, è stato intensificato l'interscambio con il Ministero degli Affari Esteri e con i Dicasteri economici, in una logica integrata mirante a massimizzare l'azione di tutela degli interessi nazionali.

In adesione agli indirizzi del Governo, sono state intraprese nuove iniziative volte a rafforzare, sia sul piano info-operativo che su quello dell'analisi, i rapporti di collaborazione con i Servizi di Paesi esteri, specie in relazione a quelle realtà locali interessate da fenomeni terroristici e criminali, ovvero da dinamiche di crisi suscettibili di tradursi in vettori di minaccia per l'Italia.

In un contesto che assegna indubbia centralità al raccordo tra *intelligence* e Forze di polizia non sono mancati, poi, strumenti di condivisione già consolidati, come il Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (CASA), operante presso il Ministero dell'Interno, ambito privilegiato di esame e valutazione congiunta della minaccia terroristica rivelatosi negli anni particolarmente pagante ai fini della pianificazione degli interventi sotto il profilo della prevenzione.

L'interscambio con le Forze Armate, con le quali il comparto informativo condivide tra l'altro la partecipazione a tavoli interministeriali di particolare rilevanza sul piano strategico, si è ulteriormente sviluppato: ciò anche in ragione dei compiti di tutela degli interessi militari attribuiti ad AISE ed AISI, ciascuna in relazione al proprio ambito territoriale di riferimento.

Meritano menzione, inoltre, lo spirito di collaborazione e l'assoluta trasparenza che hanno informato i rapporti con il Comitato Parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), cui la legge di riforma ha attribuito il ruolo di garante del Sistema, rafforzandone le capacità di controllo sull'attività *intelligence* in ogni ambito, compreso quello operativo, gestionale e contabile.

Le previsioni della legge 124 in materia di disciplina del segreto hanno inaugurato una fase di sensibile rinnovamento anche per l'Ufficio Centrale per la Segretezza (UCSE), articolazione del DIS preposta alla tutela amministrativa delle informazioni classificate. Formalizzato per la prima volta in una norma di rango primario, l'UCSE è infatti divenuto tributario di nuove funzioni: oltre ai compiti "ereditati" dal vecchio Ufficio Centrale per la Sicurezza (UCSI), esso è ora chiamato a svolgere una serie di adempimenti istruttori per l'adozione, da parte del Presidente del Consiglio, dei provvedimenti a tutela del segreto di Stato, competenza che la riforma ha riservato in via esclusiva al vertice dell'Esecutivo. Nel periodo in esame l'attività è stata quindi orientata a riorganizzare l'operatività del

settore al fine di dare compiuta attuazione alla legge. Quanto alle ordinarie attività a salvaguardia del patrimonio informativo classificato nazionale, particolarmente intenso è stato l'impegno richiesto dalla gestione delle abilitazioni di persone fisiche e società alla trattazione di informazioni e materiali classificati, quello sollecitato dall'esigenza di continuo aggiornamento nel delicato settore della sicurezza tecnologica e quello resosi necessario nella conduzione degli affari giuridici relativi al sistema di sicurezza in ambito nazionale e nei rapporti internazionali.

L'**azione dell'intelligence** si è quindi sviluppata avendo come riferimento gli indirizzi generali e gli obiettivi fondamentali definiti dal Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR), in coerenza con una pianificazione che prevedeva:

- il costante monitoraggio della situazione internazionale, al fine di anticipare i prodromi delle crisi nelle loro molteplici variabili e valutarne l'impatto sugli interessi nazionali;
- l'intensificazione delle attività info-operative a supporto dei contingenti nazionali schierati nei teatri di crisi (Afghanistan, Balcani e Libano) caratterizzati da molteplici fattori di rischio;
- l'approfondimento delle dinamiche dei fenomeni "transnazionali", allo scopo di individuarne cause, struttura ed intenzioni;
- l'attività di ricerca e analisi nei confronti dei processi criminali ed eversivi e delle loro possibili saldature;
- l'emanazione di "*warning*" tempestivi e di valutazioni relative a potenziali minacce alla sicurezza, a supporto dei competenti organi decisionali nazionali;
- la prosecuzione di una proficua ed estesa collaborazione bilaterale e multilaterale con le strutture di *intelligence* di altri Paesi, tenendo anche presenti le responsabilità dell'Italia come futura presidenza del G8.

Questi i principali *trend* emersi nel 2008:

- nell'area dell'**eversione** e del **terrorismo interno** si conferma la sostanziale stasi operativa delle principali organizzazioni di riferimento, sia di matrice marxista leninista che anarco-insurrezionalista. Permangono tuttavia, a vari livelli di pericolosità, progettualità eversive, concretizzatesi anche in azioni violente, nonchè settori di consenso a programmi *rivoluzionari* che si ispirano alla *lotta armata*;

- sul versante dell' **antagonismo**, si rileva il pervicace tentativo delle frange estremiste di strumentalizzare situazioni di dissenso per fomentare forme di ribellismo ed affermare pratiche di lotta violenta;
- nella lotta al **crimine organizzato** sono stati conseguiti nel 2008 nuovi importanti risultati, con effetti che hanno inciso su un panorama che, peraltro, fa ancora registrare la perdurante pervasività delle strutture mafiose e dei loro interessi predatori, nonché la crescente invadenza di aggregazioni transnazionali;
- per quanto riguarda il contrasto all'**immigrazione clandestina**, l'attività informativa ha evidenziato la persistente primazia dei gruppi criminali nella gestione di traffici e rotte, ribadendo, nel contempo, come efficaci strategie di prevenzione non possano prescindere dal rafforzamento della collaborazione con i Paesi di origine e transito dei clandestini;
- la sfida prioritaria resta la **minaccia terroristica internazionale riconducibile alle organizzazioni di matrice jihadista**. Ciò, in ragione dell'immutata determinazione, nei progetti qaidisti, a colpire i Paesi occidentali ed i loro alleati, diversificando, di volta in volta, obiettivi e strumenti. L'Europa nel suo insieme può essere inclusa tra gli obiettivi del "jihadismo globale", con un gradiente di rischio medio-alto. La costante esposizione al pericolo è stata confermata, nell'anno, dalle risultanze dell'intensa attività di contrasto sviluppata dai vari Paesi, con operazioni in Spagna, Francia, Danimarca, Svezia, Norvegia, Gran Bretagna, Germania, Olanda e Belgio. L'Italia si inserisce in questo contesto di criticità, sebbene dalle attività investigative ed *d'intelligence* non siano emersi riscontri sul concreto sviluppo di pianificazioni offensive da consumarsi sul nostro territorio. Profili di rischio si rintracciano, viceversa, con riferimento ai nostri contingenti militari in aree di crisi che, in ragione della loro stessa missione, restano potenziali obiettivi di disegni terroristici/destabilizzanti;
- persistono minacce riconducibili ad attori statuali, specie per la determinazione di alcuni governi a proseguire programmi di **proliferazione delle armi di distruzione di massa**, ovvero ad utilizzare pratiche intrusive di natura **spionistica** in danno di interessi sensibili del nostro Paese e di altri Stati dell'area euro-atlantica;

- l'attività informativa in direzione delle **minacce all'economia nazionale** ha rilevato forme di aggressione sempre più insidiose ed eterogenee quanto agli attori ed agli ambiti di intervento.

Introduction

Pivotal in the Government's strategies concerning security and protection of national interests, the Italian intelligence community had to confront a multifaceted and dynamic scenario marked by the transformation of the concept of security itself.

Recent events and phenomena have overcome traditional geographical boundaries or thematic classifications, making threats and risks increasingly less tangible and hard to detect, thus posing new challenges to security policies and counteraction.

In this regard, intelligence activity is not only aimed at thwarting potential attacks against selected targets – i.e. individuals, infrastructures or both - but it has also to take into account a wider and complex background, where political, economic, ethnic and religious factors might all potentially turn into actual threats.

Regional conflicts, separatists strives and social and economic instability are often intertwined, increasing the vulnerability to terrorism and organized crime and creating room for offensive and destabilizing plans, related to failing or failed States.

In such a scenario, criticalities of different nature tend to sum up as proved, at the domestic level, by the interaction between organized crime and subversive groups.

This is a process which is further emphasized by the repercussions of global trends and events, such as the recent international economic crisis. Its effects are still to be fully appraised in the mid term, especially for politically and

economically weak States.

The evolving nature of international dynamics and related threats has made it necessary for the intelligence community to constantly adjust instruments, human and technological resources, and facilities.

In this context, mention should be made of the reorganization of the National intelligence system, which was implemented in 2008 through a set of regulations concerning State secrecy as well as the organization of the DIS, the AISE and the AISI. Furthermore, other initiatives were adopted in order to achieve a full synergy among various Administrations and to foster international cooperation.

Legal framework

Law No. 124 of 2007 reformed the Italian intelligence community establishing a comprehensive System composed of the President of the Council of Ministers, the Interministerial Committee for the Security of the Republic (CISR), the Delegated Authority (if appointed), the Security Intelligence Department (DIS), the External Intelligence and Security Agency (AISE), and the Internal Intelligence and Security Agency (AISI).

The oversight of and overall responsibility for the security intelligence policy is vested in the President of the Council of Ministers, who may delegate those powers not exclusively vested in himself to the Delegated Authority. The latter may be a Minister without portfolio or an Undersecretary. The Interministerial Committee for the Security of the Republic (CISR) is chaired by the PCM and consists of the Delegated Authority, if appointed, the Minister of Foreign Affairs, the Minister of the Interior, the Minister of Justice, the Minister of Defence, the Minister of Economy and Finance, and the Minister of Economic Development. The Interministerial Committee is also assigned advisory, proposing and deliberating functions to address the policy for intelligence security more effectively.

The AISE and the AISI are entrusted with the safeguard of national interests and security, mainly on a territorial basis. In this framework, the AISE performs its duties abroad, while the AISI operates within the national boundaries. The law establishes, however, that the AISE shall carry out operations on the national territory only in close cooperation with the AISI and in association with operations abroad. Likewise, the AISI may conduct operations abroad only in close cooperation with the AISE and in association with activities conducted within the national boundaries. In these cases, the Director General of the DIS ensures the operational coordination required to enhance synergy without duplication of efforts.

The President of the Council of Ministers and the Delegated Authority (if appointed), avail themselves of the DIS to ensure a fully unified approach in setting intelligence requirements. The DIS coordinates the whole security intelligence activity, promotes and ensures the information exchange between the AISE, the AISI and Law enforcement. It also receives information, analyses and reports from the AISE and the AISI, and from other State administrations in order to provide Government authorities with exhaustive information.

Implementation

By adopting the main implementing regulations, the reform of the intelligence system outlined by Law No. 124 of 2007 entered a transitional stage. Although still focused on organizational priorities, the reform is designed to guide the entire intelligence system towards innovative forms of integration and exchange with the other institutional actors with a view to fuelling and consolidating the virtuous cycle of relations between the decision-makers and the Security Intelligence System. Such a vision requires that the political level and the intelligence sector maintain constant relations based on the confidence in the intelligence system and the awareness of its reliability and effectiveness. This approach will thus make it possible to match information requirements with intelligence collection.

New operational standards were adopted in compliance with the Reform Law.

More human and technological resources were provided to the AISE to carry out its missions abroad. The AISI remodelled its structure as a result of the new tasks it has been entrusted with (counterespionage, economy and finance).

Given the importance the Reform Law attaches to coordination and exchange of information in security-related matters, new procedures were developed to maximize cooperation among the relevant State administrations.

In this light, the information exchange with the Ministry of Foreign Affairs and with the Ministries dealing with economic matters was intensified so as to grant maximum protection to national interests.

In compliance with governmental guidelines, cooperation with foreign partner Agencies has been strengthened as regards information sharing, operational activities and analyses focusing on those countries affected by terrorism, organized crime and crises which may reverberate risks to Italy.

The already significant interchange between intelligence and law enforcement was further consolidated through such tools as the Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (Strategic Analysis Committee on Terrorism) set up in the Ministry of the Interior. Over the last few years, this Committee proved to be an excellence forum for the joint analysis and the assessment of the terrorist threat.

Cooperation between the intelligence agencies and the armed forces has also been further developed, taking into account the responsibility of both AISE and AISI for safeguarding national military interests, each agency acting within its own sphere of competence.

The Reform Law has strengthened the scrutiny powers of the Parliamentary Oversight Committee (COPASIR) as the legislative body responsible for monitoring the intelligence system, including management and budget.

Provisions concerning State-secret status led to the reorganization of the Central Office for State Secrecy (Ufficio Centrale per la Segretezza-UCSe). Established within the DIS by a primary law, this Office is entrusted with the administrative protection of classified documents. The UCSe was entrusted with new functions: in addition to duties inherited by its predecessor - the Central Office for Security (Ufficio Centrale per la Sicurezza-UCSi) - it is now responsible for the procedures required for the adoption of regulations pertaining to the safeguard of State-secret status by the President of the Council of Ministers - a competence exclusively vested in the President himself. During 2008, the activity of UCSe focused on the reorganization of the whole sector to fully comply with the law.

With regard to ordinary activities for the protection of national classified information, a great effort was made to manage security clearances both for the natural and legal persons who need to deal with classified information; to update the sensitive sector of technological security, and to address legal aspects regulating the intelligence system both at domestic and international level.

The **activity of the intelligence community** was therefore developed in compliance with the general guidelines and objectives laid out by the Interministerial Committee for the Security of the Republic (CISR) and resulted in the following:

- constant monitoring of the international arena, in order to detect early warning crisis indicators from multiple factors and evaluate their impact on national interests;
- intensification of intelligence and operational activities in support of the Italian contingents deployed in crisis theatres (Afghanistan, Balkan area, and Lebanon) characterized by a great number of risk factors;
- in-depth evaluation of transnational phenomena, so as to detect their causes, nature and trends;
- research and analysis of criminal and subversive phenomena and their possible links;
- timely early warnings and assessments on threats to security, in order to support an informed decision-making process;
- extensive international cooperation - both at a bilateral and multilateral level - taking into account Italy's role as the next G8 Presidency;

The major **trends** observed throughout 2008 are the following:

- with regard to **domestic terrorism**, the main groups - either with a marxist-leninist or anarchist-insurrectionalist leaning - have remained inactive, even though the related subversive ideology still attracts sympathy, as proved by some violent actions and the presence of an extremist milieu still supporting revolutionary projects inspired to the armed struggle;
- **extremist fringe groups** still have kept trying to exploit social dissent with a view to spurring social unrest and fuelling violence;
- in 2008, many successful results were achieved in the fight against **organized crime**, though mafia rings still show a highly disruptive potential, often in association with increasingly aggressive transnational criminal gangs;
- as far as **illegal immigration** is concerned, criminal groups remain firmly in control of the trafficking and its related routes. In this regard,

the most effective countering strategies rely on the strengthening of cooperation with countries of origin and transit of illegal migrants;

- **international jihadist terrorism** still embodies the major challenge, taking into account al Qaida firm determination to attack Western countries and their allies resorting to a wide range of tactics against various targets. The threat posed by global jihad to European countries as a whole is to be assessed as medium-high. The enduring vulnerability to potential attacks resulted from a range of police operations conducted throughout 2008 in various European countries, namely Spain, France, Denmark, Sweden, Norway, the United Kingdom, Germany, the Netherlands and Belgium. Though investigations and intelligence have not shed light on actual terrorist plots on national territory, Italy is still among the targets of international terrorism. The Italian contingents operating in crisis areas remain a potential target of jihadist attacks or destabilizing plots;
- threats deriving from State actors are mainly linked to the **development of WMD programs** or to **espionage** against sensitive interests of Italy as well as other NATO countries;
- as far as the **threat to national economy** is concerned, it remains tied to several, different actors operating in a wide range of fields.

PAGINA BIANCA