



RELAZIONE SULLA POLITICA DELL'INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA 2011

EXECUTIVE SUMMARY

La Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza, prevista dall'art. 38 della legge 124/2007, è il documento con cui il Governo riferisce annualmente al Parlamento, e quindi ai cittadini, sulle scelte operate per garantire la sicurezza della Repubblica e la tutela dei suoi valori ed interessi essenziali e sulle conseguenti attività svolte dagli apparati d'intelligence.

Nel primo capitolo della Relazione sono delineate le attività svolte dal **SISTEMA DI INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA**: dal momento della programmazione in sede politica a quello della conseguente azione dell'intelligence, tanto nella sua dimensione info-operativa, espressa dall'AISE e dall'AISI, quanto in quella che attiene alle funzioni di coordinamento, raccordo e verifica affidate al DIS.

Segue la trattazione delle principali minacce alla sicurezza, secondo un inedito taglio espositivo che riflette l'evoluzione di un processo di rinnovamento volto a rispondere, attraverso lo stesso formato della Relazione, alle primarie esigenze di comunicazione istituzionale e di promozione e diffusione della cultura della sicurezza.

La prima macro-tematica rimanda alla stretta correlazione tra **ASPECTI DI CONTESTO E MINACCIE ALLA SICUREZZA**, con riguardo al dinamico e complesso scenario con cui, nel 2011, si è dovuta misurare l'intera attività intelligence.

Particolare attenzione è riservata al binomio *crisi economica e vulnerabilità del sistema Paese*, ove le criticità della congiuntura, coniugate con quelle strutturali, hanno accentuato la pervasività di fenomeni da tempo all'attenzione informativa per le ricadute, attuali o potenziali, sull'economia nazionale e sulle prospettive di crescita e sviluppo. È il caso dello spionaggio industriale, in grado di recare grave danno alla competitività delle nostre imprese, ma è anche il caso di dinamiche che vedono investimenti e partecipazioni straniere in settori strategici del tessuto produttivo interno. La crisi di liquidità ha inoltre offerto margini ulteriori all'attivismo di organizzazioni criminali nei circuiti economico-finanziari, in Italia e all'estero. Per la criminalità organizzata in particolare, si è consolidata la tendenza a sviluppare e radicare il profilo affaristico nelle realtà del Centro-Nord, funzionale ad un complesso di interessi e attività che resta basato sulle logiche predatorie e di violenza e, talora, sugli orientamenti strategici riferibili ai *boss* detenuti.

Apposita sezione è dedicata alla *minaccia eversiva tra conflittualità sociale e strumentalizzazioni estremiste*, con riferimento al tentativo di soggetti e gruppi oltranzisti – di sinistra e di destra – di sfruttare il disagio sociale e le situazioni di fermento per affermare istanze anti-sistema ed innalzare il livello di scontro con le Istituzioni. Ciò mentre sul versante eversivo, a fronte di velleitarie teorie “rivoluzionarie” di ispirazione brigatista – che nella propaganda dei terroristi in carcere hanno trovato nuovi spunti nella crisi economica – si è registrato il ritorno della violenza anarco-insurrezionalista, anche in questo caso con uno stretto aggancio tematico alla congiuntura economica.

Nel successivo paragrafo sono richiamate le *criticità dello scenario estero e le ricadute sulla sicurezza nazionale*, a partire dai rapidi e profondi mu-

tamenti che hanno interessato il contesto nordafricano e mediorientale.

Quanto al Nord Africa, nell'ottica di tutela degli interessi nazionali, prioritaria rilevanza rivestono il processo di transizione in Libia, l'evolversi degli scenari politico-istituzionali in Tunisia e in Egitto, gli sviluppi in Marocco e in Algeria, in un contesto che, specie nella realtà algerina, ha fatto registrare il sostenuto attivismo di *al Qaida nel Maghreb Islamico* (AQMI), confermatasi in espansione, soprattutto verso Sud. Tra le implicazioni per l'Italia delle crisi nordafricane sono espressamente richiamate la pressione migratoria – direttamente collegata all'operatività delle reti criminali transnazionali che gestiscono il traffico di clandestini – e le ricadute in termini di sicurezza energetica, tanto più significative in una serrata ed accresciuta competizione a livello globale.

Nella regione mediorientale, è un bilancio ancora aperto quello della crisi siriana, anche per le possibili ripercussioni sul Libano, ove si confermano i rischi per UNIFIL, e sulle complesse dinamiche attinenti alla questione palestinese. Lo scenario iraniano resta segnato dalle dinamiche interne e dal crescente confronto con la Comunità internazionale, mentre l'Iraq, conclusasi la missione militare statunitense, deve misurarsi con criticità del quadro interno e con la perdurante vitalità delle frange qaidiste. L'attivismo jihadista rappresenta una variante importante anche nello Yemen, ove i ripetuti scontri tra Governo e forze di opposizione hanno concorso a rafforzare la dimensione militare di *al Qaida nella Penisola Arabica* (AQAP).

Si è mantenuta estremamente precaria la cornice di sicurezza in Afghanistan, ove resta elevato il livello della minaccia per il Contingente nazionale, e nel contesto pakistano, che non lascia ipotizzare inversioni di tendenze, attese anche le accresciute capacità e determinazione offensive mostrate dai locali gruppi estremisti.

Lo scenario somalo, tuttora segnato da fragilità istituzionali e di sicurezza, ha registrato un “ritiro tattico” dalla Capitale della formazione jihadista *al Shabaab* resasi, peraltro, protagonista di eclatanti azioni terroristiche e parsa sempre più interessata a proiettarsi oltreconfine, forte anche dei consolidati rapporti con AQAP. Connesso alle criticità somale, il fenomeno della pirateria si conferma una minaccia per la si-

curatezza internazionale, tanto più insidiosa quanto più si va rafforzando la partecipazione nei circuiti criminali coinvolti nel fenomeno da parte degli ambienti jihadisti di *al Shabaab*.

Un'altra “serie” di minacce – distinta, ma interconnessa a quelle sopra descritte – è individuata nelle **SFIDE GLOBALI**. Qui il “primato” va certamente alla *minaccia cibernetica*, per certi versi trasversale a tutte le altre minacce, attesa la sua valenza pervasiva e multiforme. La predisposizione di un’efficace capacità di risposta, a livello nazionale e internazionale, è un processo da ritenersi in costante evoluzione, nel cui ambito il comparto informativo è attivo anche in un’ottica di raccordo con la struttura di *governance* che dovrà, a livello centralizzato, assumere compiti di coordinamento generale e pianificazione unitaria della risposta nazionale.

Segue la trattazione della *minaccia terroristica in Italia e in Europa*, che continua a richiedere considerevoli risorse sul terreno della prevenzione e che trova l’incognita più insidiosa nella possibile iniziativa di “terroristi solitari” suggestionati dalla martellante propaganda jihadista circolante sul *web*.

In merito alla *proliferazione di armi di distruzione di massa*, che non consente allentamenti nelle maglie dei controlli sul *procurement*, restano all’attenzione il *dossier* iraniano, le evidenze sulla Siria e il programma nord-coreano.

Infine, in una prospettiva più mediata ma di potenziale impatto anche per il nostro Paese, si valutano i rischi correlati alle *minacce ambientali* e alla *scarsità delle risorse* che, nell’agire da moltiplicatore di preesistenti fragilità politico-sociali e tensioni interstatuali, risultano foriere di conflitti territoriali ed economici di medio-lungo periodo.

PREMESSA

La lettura degli avvenimenti susseguitisi nel corso del 2011 consegna alla Storia un anno caratterizzato da elementi di significativa discontinuità con riguardo al quadro della minaccia, per effetto di dinamiche tuttora in atto delle quali è difficile ipotizzare tutte le implicazioni di medio-lungo periodo.

Due i processi di vasta portata che hanno inciso su tale scenario: il riacutizzarsi della crisi economica che partendo dal settore finanziario ha raggiunto una dimensione sistematica di contagio non solo delle economie nazionali, ma anche dell'Eurozona nel suo complesso e i rivolgimenti nel Nord Africa e nel Medio Oriente che, pur nella specificità dei singoli contesti territoriali interessati, sembra abbiano trovato proprio nell'onda lunga della crisi economica uno dei possibili fattori di innesco.

Rispetto all'accelerazione di tali dinamiche, l'Italia si è trovata su una “linea di faglia” particolarmente complessa. Il mutamento degli equilibri geo-politici nello spazio a sud della nostra Penisola e l'esigenza di ridurre la sovraesposizione del sistema Paese rispetto a fattori di rischio amplificati dalla crisi economica hanno, infatti, sollecitato e continuano a sollecitare una risposta strutturata e tempestiva di presidio della sicurezza nazionale.

La situazione di forte instabilità che ha investito la sponda meridionale del Mediterraneo ha accentuato una serie di fenomeni di potenziale impatto sulla sicurezza, quali i flussi migratori clandestini, l'attivismo del crimine organizzato transnazionale e il rischio di derive terroristiche.

Inoltre, l'avvio di una fase di transizione verso nuovi assetti politico-istituzionali in taluni Stati del Nord Africa ha una pro-

fonda ricaduta sulla trama delle relazioni che legano l’Italia soprattutto ad alcuni di quei Paesi, con accresciute responsabilità di collaborazione e di supporto all’evolversi degli eventi. In tale contesto, si è fatta via via più serrata la competizione fra gli attori internazionali per l’acquisizione di posizioni di influenza specie nel mercato energetico e nelle prevedibili, redditizie opere di ricostruzione.

Anche la crisi economica ha fatto da sfondo all’emergere di una serie di fattori di rischio che – dalla maggiore vulnerabilità del sistema produttivo rispetto alla minaccia dell’infiltrazione criminale sino alle strumentalizzazioni del disagio sociale da parte delle frange radicali ed eversive – comprendono una serie di altre espressioni di criticità che, seppure in qualche caso caratterizzate da una minore carica di allarme per l’opinione pubblica, possono comunque incidere profondamente sugli interessi del Paese. Ciò anche per effetto di una concorrenza straniera, talora sostenuta da oculate strategie statali, volta a profittare dell’attuale congiuntura per l’acquisizione di significative quote industriali in settori di eccellenza tecnologica e di posizioni strategiche in comparti di tradizionale presenza italiana.

Questo composito quadro di minaccia è stato affrontato dalle strutture dell’intelligence nazionale con un’azione di prevenzione e di contrasto focalizzata sulla sicurezza del Paese e sulla tutela degli interessi

nazionali, in Italia e all’estero, in linea con la missione affidata loro dalla legge 124/2007 per assicurare una “salvaguardia preventiva”, un *“early warning system”* a protezione delle istituzioni democratiche e dei valori fondamentali dello Stato.

Punto di forza della complessa architettura istituzionale rappresentata dal Sistema nazionale di intelligence è lo stretto e dinamico rapporto tra indirizzo politico e attività direttamente rivolte alla sicurezza della Repubblica. Attività che devono necessariamente essere ispirate alle indicazioni del decisore politico perché politica è la valutazione sui beni, gli interessi e i valori che è prioritario tutelare a garanzia della sicurezza nazionale. Attività sulla cui efficacia è ancora una volta il Vertice governativo a doversi pronunciare valutandone i risultati in termini di spessore qualitativo e quantitativo.

In coerenza con l’impianto istituzionale si pone il controllo politico sull’intelligence, affidato al Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (COPASIR). Nel quadro di tale rapporto, oltre alla sistematica attività di informazione sull’azione del comparto tramite Relazioni semestrali, si è inscritta nel corso del 2011 un’intensa interazione con i responsabili delle strutture di intelligence che si è sostanziata in sei audizioni del Direttore Generale del DIS, sette del Direttore dell’AISE e tre del Direttore dell’AISI, alle quali si sono aggiunte, sui temi economico-finanziari, quelle del Vice Direttore per l’Intelligence dell’Agen-

zia interna e del competente Capo Reparto dell’Agenzia esterna.

In questa stessa ottica, nel rapporto tra Governo e Parlamento, la Relazione annuale prevista dall’art. 38 della legge 124/2007 rappresenta un momento di particolare significato sotto il profilo della comunicazione istituzionale e della promozione e diffusione della cultura della sicurezza.

Per corrispondere a tali delicati obiettivi, che la legge di riforma del comparto affida alla specifica competenza del DIS, è stata avviata, nel corso dell’ultimo triennio, una ponderata opera di rivisitazione del formato della Relazione annuale.

I principali cambiamenti si sono tradotti nella adozione di una versione più snella con una rinnovata veste grafica, nella tecnica espositiva volta ad evidenziare le interconnessioni fra le varie minacce e i teatri geografici di interesse, nella accentuazione, pur nella caratterizzazione intrinsecamente storica del documento, della fase valutativa e previsionale.

Tale processo trova ora, con la presente edizione, un passaggio di significativa conferma in grado di meglio fotografare l’ampiezza e la profondità dei mutamenti succedutisi durante la trascorsa annualità

e di cogliere, in una visione di sistema, i diversi piani di incidenza della minaccia, sia quelli direttamente aggrediti, sia quelli che appaiono meno esposti ma che, alla luce dei segnali raccolti dall’intelligence nella sua peculiare funzione preventiva, possono far registrare sensibili criticità per il Paese.

La Relazione annuale riferita al 2011 risulta, pertanto, strutturata - a differenza della precedente centrata sui fattori di rischio derivanti dal diverso orizzonte della minaccia – secondo una impostazione che assegna prioritaria rilevanza agli aspetti di contesto che hanno caratterizzato lo scenario interno e internazionale.

Nel senso, la Relazione, dopo il primo capitolo dedicato all’illustrazione degli indirizzi di Governo e della conseguente azione svolta dal comparto informativo, delinea, nei due successivi capitoli, le minacce al cui contrasto è stata primariamente indirizzata l’attività delle Agenzie: dalle minacce che maggiormente sono state amplificate dalla crisi economica e dai mutamenti nell’area mediterranea a quelle di respiro globale in grado di influenzare profili e scenari di sicurezza anche in una prospettiva evolutiva.

IL SISTEMA DI INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA

1. Gli indirizzi del Governo

L'attività del comparto intelligence trova linee direttive e quadro di riferimento nelle deliberazioni del Comitato Interministeriale per la Sicurezza della Repubblica (CISR), che ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge 124/2007 elabora gli indirizzi generali e gli obiettivi fondamentali da perseguire nell'ambito della politica dell'informazione per la sicurezza.

Attraverso un *iter* teso a favorire l'incontro tra "domanda" e "offerta" di informazioni per la sicurezza, la definizione del fabbisogno informativo per il 2011 si è modulata sull'indicazione delle priorità espresse dai Ministri che compongono il CISR (Affari Esteri, Difesa, Interno, Giustizia, Economia e Finanze, Sviluppo Economico) per le rispettive aree di competenza. Sulla base di queste esigenze conoscitive, gli Organismi informativi hanno così impostato e articolato in dettaglio la propria attività di intel-

ligence, in un'ottica di razionalizzazione e ottimizzazione delle risorse disponibili.

Come di consueto, la prospettazione degli obiettivi ha riguardato tanto i fenomeni quanto le aree geografiche di prioritario interesse informativo, con particolare attenzione a quelle dinamiche evolutive che rendono più significative le interconnessioni tra scenari di **rischio** e **minacce** alla sicurezza (vds. riquadro 1).

Il processo di definizione degli obiettivi per l'azione della nostra intelligence si è necessariamente basato – in una fase caratterizzata da rapidi cambiamenti di scenario – su un'interazione particolarmente dinamica fra il decisore politico e gli organismi incaricati di articolare in adeguati piani di ricerca operativa le indicazioni di vertice. In tal modo, l'attività del comparto nel corso del 2011 è stata finalizzata a fornire **una risposta tempestiva a nuove esigenze prio-**

Riquadro 1

“RISCHIO” E “MINACCIA”

Quando si parla di sicurezza (fisica, sociale, economico-finanziaria, ambientale etc.) i termini “**rischio**” e “**minaccia**” sono talora utilizzati come sinonimi, anche se esprimono, in analogia con gli omologhi anglosassoni *risk* e *threat*, concetti distinti sebbene interconnessi.

In ambito intelligence, si intende generalmente per “minaccia” un fenomeno, una situazione e/o una condotta potenzialmente lesivi della sicurezza nazionale. Può essere rappresentata dalle attività di Stati (nel qual caso include anche l’eventualità del ricorso allo strumento militare), di organizzazioni non statuali o di singoli individui. Oltreché per indicare la tassonomia degli agenti (individui e organizzazioni) e degli eventi (fenomeni e condotte) pericolosi per la sicurezza, il termine è impiegato in un’accezione che si riferisce anche alla probabilità che tali eventi si verifichino. Nell’ambito dell’analisi controterroismo, tale probabilità viene, per esempio, stimata sulla base di una valutazione tanto dell’intento dell’attore terroristico preso in esame quanto della sua capacità di tradurre tale intento offensivo in una concreta azione dannosa. In questa accezione, la minaccia costituisce una delle variabili in funzione delle quali è valutato il rischio.

Con il termine “rischio” si intende un danno potenziale per la sicurezza nazionale che deriva da un evento (tanto intenzionale che accidentale) riconducibile a una minaccia, dall’interazione di tale evento con le vulnerabilità del sistema Paese o di suoi settori e articolazioni e dai connessi effetti. Minaccia, vulnerabilità e impatto costituiscono, di conseguenza, le variabili principali in funzione delle quali viene valutata l’esistenza di un rischio e il relativo livello ai fini della sua gestione, ossia dell’adozione delle necessarie contromisure (tanto preventive che reattive).

ritarie – in parte originate dal complesso contesto di crisi economica e di tensioni politiche a livello internazionale – quali le criticità nel settore economico, la minaccia legata a movimenti anarco-insurrezionalisti e antagonisti, le implicazioni dell’instabilità nella sponda sud del Mediterraneo per rilevanti interessi del nostro sistema Paese. Nello stesso tempo a questa esigenza di ri-orientamento dell’azione di intelligence ha fatto riscontro una confermata attenzione a

fenomeni di minaccia già oggetto di un’intensa attività di contrasto, quali la lotta al terrorismo internazionale, che ha sollecitato i Servizi a svolgere una penetrante attività di ricerca al fine di cogliere e valutare per tempo segnali di minaccia riferibili primariamente a formazioni di matrice jihadista, nonché a processi di radicalizzazione in grado di ispirare determinazioni offensive anche in soggetti non appartenenti a organizzazioni strutturate. Nella medesima ot-

tica di prevenzione si è assegnata specifica rilevanza ai circuiti di sostegno ideologico, logistico e finanziario ai gruppi terroristici, alle attività di reclutamento e instradamento verso i teatri di crisi, ai collegamenti con ambienti criminali e con le reti che gestiscono le rotte migratorie clandestine, al rischio di un utilizzo a fini terroristici di armi non convenzionali.

Per quel che concerne l'estremismo interno, in aggiunta alla prioritaria attenzione nei confronti dell'antagonismo oltranzista nonché dell'anarco-insurrezionalismo e dei suoi collegamenti internazionali, particolare interesse informativo è stato assegnato ai gruppi di matrice marxista-leninista, promotori di strategie eversive e di tentativi di infiltrazione nel mondo del lavoro, alla destra radicale e alle tifoserie estreme permeate da ideologie politiche violente, alla conflittualità tra militanti di opposto segno.

Al binomio sicurezza e sviluppo sono state improntate le indicazioni formulate in tema di contrasto alla criminalità organizzata, con particolare riferimento alle dinamiche di infiltrazione nei settori politico-amministrativi e nel tessuto economico-produttivo.

Proprio sul terreno dell'intelligence economica, gli obiettivi fissati dal CISR mettono in piena evidenza l'ampiezza e la complessità dell'impegno richiesto alle Agenzie, che sono state chiamate a contrastare le mi-

nacce alla sicurezza economica nazionale e a fornire al decisore politico tutte le informazioni utili a sostenere il sistema Paese nella sempre più accentuata competizione internazionale. In questo senso, è stata sollecitata l'azione dell'intelligence a tutela del sistema bancario e finanziario, della concorrenza e dei mercati, del patrimonio industriale strategico, delle infrastrutture critiche e della sicurezza energetica.

Nella medesima cornice e in coerenza con un dettato normativo che affida alle Agenzie la tutela degli *interessi politici, militari, economici e industriali* dell'Italia, si collocano il fabbisogno informativo in tema di controspionaggio, a protezione di interessi nazionali in Italia e all'estero, e la rilevanza assegnata alla minaccia cibernetica, anche per i profili di *cyber warfare* da parte di attori statuali.

Di particolare rilievo, infine, gli indirizzi che hanno orientato gli Organismi informativi verso nuove minacce emergenti – come l'impatto della scarsità di risorse idriche e dei cambiamenti climatici – che si proiettano sempre più quali fattori di rischio globali.

In maniera flessibile rispetto alle tendenze di mutamento in atto e tenendo conto della connotazione transnazionale delle minacce finora descritte, la programmazione informativa del Governo ha confermato le priorità dell'intelligence per quel che concerne i principali **scenari internazionali di crisi**.