

Lo studio ha per oggetto la questione di una Strategia di sicurezza nazionale per l'Italia.

Il punto di partenza è costituito dalla valutazione di documenti istituzionali ritenuti rilevanti ai fini della definizione delle dimensioni *esterna* ed *interna* della sicurezza e degli attori che partecipano al loro sviluppo ed attuazione. La considerazione di alcune procedure e pratiche che riguardano i livelli politico-istituzionali e tecnico-operativi dei due settori evidenzia alcune criticità ed alcuni punti di forza.

I risultati dell'analisi vengono incrociati con diversi fattori che vanno dal mutamento del quadro internazionale ed europeo a recenti interpretazioni concettuali della sicurezza e della difesa, senza tralasciare le tendenze che interessano ricerche e tecnologie e il crescente ruolo del settore privato.

L'intento del Quaderno è quello di offrire elementi di riflessione che contribuiscano ad un dibattito sull'opportunità, per l'Italia, di definire una *Strategia di sicurezza nazionale* che parta dall'ottimizzazione dell'esistente per porre le basi di riferimento necessarie alla gestione efficace ed efficiente di una materia complessa e in continuo divenire.

# UNA STRATEGIA DI SICUREZZA NAZIONALE PER L'ITALIA

## ELEMENTI DI ANALISI

Federica Di Camillo e Lucia Marta



Quaderni IAI

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

**UNA STRATEGIA  
DI SICUREZZA  
NAZIONALE  
PER L'ITALIA  
ELEMENTI DI ANALISI**

Federica Di Camillo e Lucia Marta



**Quaderni IAI**

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

---

Il presente studio è basato su “National Security Strategies: the Italian Case”, analisi condotta dalle Autrici per il Real Istituto Elcano (Working Papers 39/2009, October 2009, <http://www.realistitutoelcano.org/wps/portal>).

## **Autrici**

Federica Di Camillo è ricercatrice, Istituto Affari Internazionali, Roma

Lucia Marta è ricercatrice, Fondation pour la Recherche Stratégique, Parigi

Le Autrici ringraziano Rosa Rosanelli (tirocinante IAI) per la revisione del testo e la cura della traduzione in inglese, il Col. Stefano Cont, il Magg. Romeo Tomassetti (Scuola Interforze per la Difesa Nbc), il Prof. Roberto Mugavero (docente di “Pianificazione degli Interventi per la Sicurezza del Territorio” presso l’Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”) e Carolina De Simone (tirocinante IAI) per i puntuali suggerimenti.



*Quaderni IAI*

Direzione: Natalino Ronzitti  
Redazione: Sandra Passariello

Istituto Affari Internazionali  
00186 Roma – Via Angelo Brunetti, 9  
Tel. 39-6-3224360 Fax 39-6-3224363  
<http://www.iai.it> – [e-mailiai@iai.it](mailto:e-mailiai@iai.it)  
Per ordini: [iai\\_library@iai.it](mailto:iai_library@iai.it)

© Istituto Affari Internazionali

Finito di stampare nel mese di dicembre 2009  
dalla Tipografia Città Nuova della P.A.M.O.M.via San Romano in Garfagnana, 23 - 00148 Roma  
Telefono & fax 06.65.30.467  
e-mail: [segr.tipografia@cittanuova.it](mailto:segr.tipografia@cittanuova.it)

---

# INDICE

<b>Introduzione</b>	<b>5</b>
<b>1. Sicurezza esterna</b>	<b>7</b>
1.1 Principali documenti ufficiali riguardanti la dimensione esterna della sicurezza	7
1.2 Le minacce esterne e le implicazioni per la sicurezza interna	12
1.3 Quadro multilaterale di intervento	16
1.4 Principali attori coinvolti	18
<b>2. Sicurezza interna</b>	<b>23</b>
2.1 Linee guida del Governo (minacce e risposte)	23
2.2 Principali attori coinvolti nella difesa civile/sicurezza interna	33
2.3 Il caso Nbc	36
2.4 La funzione della Protezione civile	38
<b>3. Considerazioni per una Strategia di sicurezza nazionale</b>	<b>41</b>
3.1 Convergenza tra dimensioni esterna ed interna della sicurezza	41
3.2 L'aspetto internazionale	43
3.3 Il concetto di sicurezza funzionale	45
3.4 Miglioramenti istituzionali	48
<b>Conclusioni</b>	<b>51</b>
<b>Documenti e legislazioni rilevanti</b>	<b>55</b>
<b>Bibliografia essenziale</b>	<b>58</b>
<b>Allegati</b>	<b>61</b>
<b>Lista degli acronimi</b>	<b>95</b>



---

# INTRODUZIONE

L'Italia non dispone di una vera e propria Strategia di sicurezza nazionale (Ssn), ossia di un unico documento governativo di medio-lungo termine che identifichi le principali minacce alla sicurezza nazionale e linee guida di risposta a livello *politico-strategico*. Esistono invece diversi testi che fanno capo ai responsabili istituzionali delle *dimensioni esterna ed interna* della sicurezza. La presente analisi considera quelli - non classificati - resi pubblici e accessibili alla data del 1° luglio 2009<sup>1</sup>.

Per sicurezza esterna si intende, qui, la funzione volta al contrasto delle minacce identificate e provenienti dall'esterno, o che all'esterno si sviluppano prima di riflettersi a livello nazionale. Lo strumento militare è tradizionalmente preposto a tale incarico. Per sicurezza interna si intende l'azione che risponde a minacce e rischi interni, sia di carattere intenzionale che accidentale.

Il presente studio inizia con la descrizione di queste due dimensioni della sicurezza nazionale secondo l'approccio adottato a livello istituzionale, pur nella prospettiva che, considerato l'attuale scenario internazionale, le due dovrebbero essere parte di un'unica *strategia*, secondo una tendenza in atto in diversi paesi europei ed occidentali. Proprio in tale direzione andranno le proposte avanzate, volte a fornire un contributo per la definizione di alcuni possibili elementi di una Strategia di sicurezza nazionale per l'Italia.

<sup>1</sup> Si veda "Documenti e legislazioni rilevanti".



---

# 1. SICUREZZA ESTERNA

## 1.1 Principali documenti ufficiali riguardanti la dimensione esterna della sicurezza

Al fine di individuare elementi di analisi per lo sviluppo di una Ssn, è opportuno considerare documenti ufficiali relativi alla dimensione esterna della sicurezza, ossia alla politica di difesa e alla politica estera. Questo esercizio si rivela di particolare interesse non solo per l'identificazione di una visione, anche se di breve-medio termine, della sicurezza esterna (che come vedremo ha un impatto sulla vita dei cittadini presenti sul territorio nazionale), ma anche perché alle Forze Armate (Ffaa) sono assegnati, per legge, compiti concorsuali a sostegno di altre amministrazioni impegnate nella dimensione interna della sicurezza<sup>2</sup>. Questo significa che, oltre all'Arma dei Carabinieri con rilevanti incarichi di ordine pubblico, anche le altre Ffaa possono essere

<sup>2</sup> I compiti delle Forze Armate trovano definizione nella Legge 331/2000 relativa alle *Norme per l'istituzione del servizio militare professionale*:

"Art. 1. (*Compiti delle Forze Armate*)

1. Le Forze Armate sono al servizio della Repubblica.
2. L'ordinamento e l'attività delle Forze armate sono conformi agli articoli 11 e 52 della Costituzione e alla legge.
3. Compito prioritario delle Forze Armate è la difesa dello Stato.
4. Le Forze Armate hanno altresì il compito di operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità alle regole del diritto internazionale ed alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte.
5. Le Forze Armate concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni e svolgono compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza. [...]" (<http://www.ngnu.org/leggi/331.html>). Un riferimento importante per il concorso in contesti di difesa civile e protezione civile resta l'art. 5 comma 2 del Decreto Legislativo 464/97 sulla *Riforma strutturale delle Forze Armate*, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettere a), d) ed h), della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

chiamate ad operare in situazioni di pubbliche calamità o in situazioni di emergenza in concorso con la Protezione Civile e gli altri attori preposti.

I documenti considerati, inoltre, prendono atto del cambiamento avvenuto sullo scenario internazionale, tentano di individuare le nuove minacce con cui l'Italia deve confrontarsi e forniscono le linee guida e gli orientamenti strategici di carattere generale per l'adeguamento dello strumento militare. Essi possono perciò fornire elementi di base per una più ampia Ssn.

Di seguito i documenti selezionati, esposti secondo un ordine volto a riflettere - a seconda della natura del documento e del contenuto - il passaggio logico "dal generale al particolare", rintracciabile nonostante la natura frammentata e non unitaria dell'esistente analisi istituzionale<sup>3</sup>.

- Rapporto 2020, le scelte di politica estera (2008) - il Ministero degli Affari Esteri ha affidato ad un gruppo di esperti la redazione di un Rapporto sulla politica estera dell'Italia con un orizzonte temporale al 2020<sup>4</sup>. Si tratta di un'iniziativa certamente apprezzabile perchè per la prima volta si sono tratteggiati (anche se con gli evidenti limiti legati allo scopo dell'esercizio) interessi, obiettivi e priorità nazionali in politica estera, da considerare costanti e condivisi<sup>5</sup>. Il Rapporto, che auspicabilmente verrà aggiornato con regolarità<sup>6</sup>, si propone di individuare un percorso coerente e ragionato di riferimento per la politica estera italiana di medio termine. Il documento adotta un approccio essenzialmente tematico (sicurezza energetica, politica economico-finanziaria, *governance* mondiale), ma un capitolo viene dedicato anche alle priorità regionali, con specifico riferimento ai Balcani ed al Mediterraneo, fondamentali dal punto di vista della sicurezza nazionale e regionale. Quel che rileva per questo documento quindi - sapendo che la politica estera inter-

<sup>3</sup> Si esclude quindi l'adozione, qui, di un ordine gerarchico (basato sull'istituzione responsabile della stesura del documento) o cronologico.

<sup>4</sup> Gruppo di riflessione strategica (2008) *Rapporto 2020, le scelte di politica estera*. Hanno partecipato alla redazione di questo documento diplomatici, imprenditori, esperti di politica estera, economia, difesa, oltre che rappresentanti di importanti enti ed organizzazioni nazionali. ([http://www.esteri.it/mae/doc/Rapporto2020\\_SceltePoliticaEstera\\_090408.pdf](http://www.esteri.it/mae/doc/Rapporto2020_SceltePoliticaEstera_090408.pdf)).

<sup>5</sup> L'iniziativa di redigere il Rapporto in questione è stata presa durante il Governo Prodi, e nonostante la caduta prematura del Governo e la formazione di un esecutivo di schieramento opposto (IV Governo Berlusconi, Polo della Libertà) si è deciso di dare seguito all'iniziativa, riconoscendo che gli interessi vitali e strategici nazionali non dovrebbero essere soggetti all'alternanza di potere, piuttosto frequente in Italia.

<sup>6</sup> Commento espresso da esperti (incontro privato). Si veda anche Clementine Burnley, *Country report on Italy*, FORESEC Deliverable D 2.2, 16 June 2008 ([http://www.foresec.eu/wp2\\_docs/Italy.pdf](http://www.foresec.eu/wp2_docs/Italy.pdf)).

seca, ma non contiene totalmente una Ssn, né è da essa contenuta totalmente - è il tentativo di individuazione bipartisan di interessi nazionali a medio termine, approccio fondamentale da adottare nell'elaborazione di una Ssn italiana.

- Libro Bianco della Difesa (2002) - esso [corsivo aggiunto]: “nasce dalla volontà del Governo di *fare il punto sulla situazione delle Forze Armate* e, più in generale, dell'intero settore della difesa *in funzione del nuovo quadro geo-politico* delineatosi dopo [...] l'11 settembre [...]”<sup>7</sup>. Si tratta di un documento di oltre 600 pagine che fotografa la condizione delle Ffaa e che non fornisce linee programmatiche di alto livello per il futuro. Esso dedica la prima parte allo studio del nuovo scenario strategico internazionale per poi passare ad un'accurata descrizione dello stato dello strumento militare: dalla difesa alle missioni, dall'economia all'industria, dal personale (militare e civile) ai materiali e alle infrastrutture. Identifica, inoltre, le linee guida generali ed a livello “esecutivo” per continuare la trasformazione, già in atto, dello strumento militare (bilanciamento e/o riorganizzazione del personale, di mezzi e materiali e del bilancio della difesa) affinché le Ffaa siano più efficienti e idonee al contesto post-guerra fredda. Il Libro Bianco non fornisce direttrici per le singole Forze Armate o risposte a specifiche minacce nel medio o lungo termine, pur costituendo un necessario punto di partenza per tale sforzo.

- Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa (2005)<sup>8</sup> - è preparato dalla massima carica militare che risponde direttamente al Ministro della Difesa. Il Concetto Strategico [corsivo aggiunto] “delinea il quadro di riferimento concettuale per la pianificazione, la predisposizione e l'impiego delle Forze Armate, quale *concreta attuazione tecnico-militare delle linee guida politico-militari* contenute nelle direttive ministeriali”<sup>9</sup>. Si tratta, quindi, di un documento di natura non politica, ma esecutiva. Con il Concetto Strategico, di valenza pluriennale, si intende fornire ai Capi di Stato Maggiore delle tre Forze Armate, al Comandante Generale dell'Arma

<sup>7</sup> Ministero della Difesa (2000), *La Difesa - Libro Bianco*, pag. 1.

(<http://www.difesa.it/Approfondimenti/ArchivioApprofondimenti/Libro+Bianco/>).

<sup>8</sup> Ministero della Difesa (2005), *Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa*. Nel 2005 il Capo di Stato Maggiore della Difesa era l'Amm. G. Di Paola (attualmente Presidente del Comitato Militare Nato), e il Ministro della Difesa A. Martino. (<http://www.difesa.it/SMD/CaSMD/concetto-strategico-ca-smd/>).

<sup>9</sup> *Concetto Strategico*, cit., premessa del Col. M. Fogari.

dei Carabinieri e al Direttore Nazionale degli Armamenti (figura responsabile dell'area tecnico-operativa e tecnico-industriale) i riferimenti concettuali per lo sviluppo dello strumento militare in linea non solo con lo scenario internazionale, ma anche con l'evoluzione della Nato e della Politica Europea di Sicurezza e di Difesa (Pesd). Si tratta dunque di un passo concreto in direzione di una Ssn: esso infatti propone obiettivi a breve, medio e lungo termine e capacità operative fondamentali per adempiere alle missioni, ancora a livello generale e non di singola Forza Armata<sup>10</sup>. Da citare, per completezza, la pubblicazione, sempre nel 2005 e sempre da parte del Capo di Stato Maggiore della Difesa, di un altro documento "Investire in Sicurezza" che non contiene tuttavia alcun valore aggiunto per la presente analisi. Esso costituisce una sorta di sintesi della pianificazione di lungo termine della difesa, attività esecutiva che discende dal Concetto Strategico.

- Direttiva Generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2009<sup>11</sup> del Ministero della Difesa - è un documento che parte da un'analisi generale del quadro strategico attuale e delle missioni delle Forze Armate e arriva fino all'allocazione delle risorse per l'anno di riferimento su diversi programmi del Ministero. In parte si sovrappone alla Nota Aggiuntiva (sulla quale si veda oltre), almeno nella parte contabile e ad altri documenti menzionati, come ad esempio il Concetto Strategico. È tuttavia di interesse la duplice struttura di analisi, o prospettiva, adottata dal documento. Nell'allegato D della Direttiva si adotta una prospettiva finanziaria che si sviluppa prendendo a riferimento l'insieme "missione-programma-obiettivi"<sup>12</sup>. Questo esercizio logico di passaggio dal generale al particolare (assente nella Nota Aggiuntiva ad un pari livello di dettaglio) sintetizza il ragionamento

<sup>10</sup> Per gli obiettivi e le capacità, si veda *Concetto Strategico*, cit. p. 50 ss. (si veda Allegato n. 4).

<sup>11</sup> Cfr. Ministero della Difesa, Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2009 ([http://www.governo.it/Presidenza/controllo\\_strategico/doc/direttive\\_2009/direttiva\\_difesa\\_2009.pdf](http://www.governo.it/Presidenza/controllo_strategico/doc/direttive_2009/direttiva_difesa_2009.pdf)).

<sup>12</sup> Per le *funzioni* difesa, sicurezza pubblica ed esterna, si prevedono quattro *missioni* (difesa e sicurezza del territorio; ricerca e innovazione; servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche; fondi da ripartire). Ad esempio, per la *missione* "Difesa e sicurezza del territorio" e il *programma* "Approntamento ed impiego dei CC per la difesa e la sicurezza" la *priorità politica* n. 1 include "Sviluppare le attività di cooperazione militare previste dagli accordi e dalle relative pianificazioni bilaterali e multinazionali. Assicurare l'espletamento delle missioni istituzionali sul territorio nazionale". Segue l'*obiettivo strategico* (1 di 3) "Garantire l'assolvimento dei compiti istituzionali sul territorio nazionale (Homeland Defence Security)" e il corrispondente *obiettivo operativo* "Assicurare l'assolvimento dei compiti istituzionali garantendo: - controllo del territorio e contrasto alla criminalità organizzata e comune, nonché al terrorismo;

seguito dall'amministrazione per l'attuazione concreta delle missioni generali del Dicastero Difesa e l'allocatione delle risorse. Al fine della presente analisi, tuttavia, risulta di maggior interesse la seconda prospettiva adottata in chiave programmatica strategica ed articolata per "priorità politica-obiettivi". Essa è "incentrata sull'unitarietà della priorità politica e discendenti obiettivi che nella realtà della difesa sovente intercettano necessariamente risorse finanziarie appartenenti a più missioni/programmi"<sup>13</sup>. Quel che rileva dunque nella Direttiva Ministeriale è il livello generale di analisi, che potrebbe essere contenuto in una Ssn e a cui dovrebbe però seguire un'indicazione (di massima) di spesa preventiva e pluriennale. Una strategia di sicurezza di medio-lungo termine dovrebbe tenere conto, infatti, anche delle reali capacità di spesa del paese.

- Nota Aggiuntiva allo Stato di Previsione della Difesa - è il documento preparato dal Ministro della Difesa per l'allocatione, anno per anno, delle risorse finanziarie assegnate dal Governo al proprio Dicastero. La Nota Aggiuntiva per l'anno 2009<sup>14</sup>, come le precedenti, si compone essenzialmente di due parti: la prima è dedicata al quadro generale internazionale in cui si trovano ad operare le Forze Armate, in coerenza con i documenti sopraccitati, ma con un livello di precisione maggiore dato il riferimento temporale annuale, mentre la seconda è di natura contabile ed è dedicata ai programmi del Ministero, con le previsioni di spesa in coerenza con la manovra finanziaria per il 2009. Quest'ultima parte, peraltro, contiene un capitolo dedicato alla "Funzione Difesa", ossia alle tre Forze Armate tradizionali, ed uno dedicato alla "Funzione Sicurezza Pubblica", ossia all'Arma dei Carabinieri. Non si tratta evidentemente di un documento di strategia

- lo svolgimento dei compiti militari". Segue infine lo stanziamento per tale specifica attività pari a 239.279.047,00 euro. Priorità politiche e obiettivi strategici risultano fissi e si ripetono per più programmi. Cfr. *Direttiva Ministero della Difesa 2009*, cit., allegato D, p. 2 della Direttiva.

<sup>13</sup> Cfr. Allegato E pag. 9 della Direttiva. Ad esempio, alla *priorità politica* n. 2 "Sviluppare un processo di ammodernamento e adeguamento qualitativo delle F.A. - compresa l'Arma dei Carabinieri, per l'assolvimento dei compiti militari e di sicurezza pubblica - in grado di assicurare al paese uno strumento militare equilibrato nelle sue componenti, flessibile, integrato, netcentrico, interoperabile con le forze alleate" segue *l'obiettivo strategico* (1 di 2) "garantire il sostegno e l'ammodernamento nonché l'adeguamento tecnologico dello strumento militare", cui seguono diversi *obiettivi operativi*.

<sup>14</sup> Ministero della Difesa (2009), *Nota Aggiuntiva allo Stato di Previsione della Difesa per l'anno 2009* ([http://www.difesa.it/NR/rdonlyres/5EF11493-59DD-4FB7-8485-F4258D9F5891/0/Nota\\_Aggiuntiva\\_2009.pdf](http://www.difesa.it/NR/rdonlyres/5EF11493-59DD-4FB7-8485-F4258D9F5891/0/Nota_Aggiuntiva_2009.pdf)).

a medio-lungo termine ma, basandosi sulle risorse economico-finanziarie disponibili in un dato anno, costituisce una continuazione concreta - tramite l'assegnazione di risorse ai programmi - di un ragionamento più ampio iniziato nei documenti sopra menzionati. La Nota Aggiuntiva contiene anche una previsione di spesa per i programmi pluriennali, restando tuttavia soggetta alla disponibilità su base annuale delle risorse.

Dalla considerazione di questi documenti, emergono due valutazioni generali: la prima è che, per quel che attiene alla dimensione esterna della sicurezza, esistono già alcuni elementi di analisi necessari per lo sviluppo di una Ssn, rintracciabili tuttavia in almeno cinque documenti istituzionali diversi e difficilmente comparabili tra loro data la diversa natura degli stessi. La seconda valutazione, infatti, attiene alla frammentarietà dell'analisi che ne risulta e che comporta rischi non solo di incoerenza concettuale, ma anche di duplicazioni e di non-coordinamento istituzionale ed amministrativo. Il superamento di tale frammentarietà, già presente nella sola dimensione esterna, è dunque uno degli obiettivi che sottende lo sviluppo di una Ssn. Tale sforzo potrebbe tuttavia cominciare, nel frattempo, attraverso una categorizzazione chiara dei documenti essenziali di riferimento per la difesa in tre gruppi, a seconda della loro natura: documenti di "visione" (ossia politico-programmatici di medio-lungo termine: al massimo livello si collocherebbe la Strategia di sicurezza nazionale); di gestione (ossia tesi a realizzare in tempi diversi e attraverso obiettivi diversi gli scopi necessari al perseguimento della "visione"); e divulgativi (ossia tesi a divulgare, per scopi informativi - interni ed esterni - e di controllo amministrativo gli obiettivi preposti e le risorse assegnate).

### *1.2 Le minacce esterne e le implicazioni per la sicurezza interna*

Come già accennato, i motivi per i quali è opportuno considerare i documenti relativi alla difesa sono essenzialmente due: in primo luogo perché la sicurezza nazionale comprende una dimensione esterna, e in secondo luogo perché gli attori della difesa, con la loro specifica *expertise* e i loro mezzi, possono essere direttamente coinvolti in azioni sul territorio nazionale a tutela della sicurezza interna.

Per quanto riguarda il primo punto, esso è ormai affermato e contenuto in tutti i documenti italiani menzionati, oltre che condiviso anche da altri paesi europei, tra cui Francia, Germania, Regno Unito (nelle rispettive Ssn), e dall'Unione Europea stessa - nella Strategia Europea in materia di

Sicurezza (European Security Strategy, Ess<sup>15</sup>). La dimensione interna si estende quindi fino ad includere quella esterna, e viceversa: come dispone la Nota Aggiuntiva, il nuovo scenario internazionale [corsivo aggiunto] “implica un’*estensione del tradizionale concetto di difesa* volto, ora, alla tutela e salvaguardia degli interessi nazionali laddove gli stessi si palesano e sostanziano non solo dal punto di vista militare, ma, soprattutto, economico, sociale, finanziario e, più in generale, geo-politico. *Tale estensione abbraccia anche aspetti normalmente associati alla sicurezza interna*”<sup>16</sup>. Le due dimensioni sono dunque in stretta connessione, in diversi casi sovrapponibili negli obiettivi e sono quindi parte di un unico concetto di sicurezza nazionale. Per quanto riguarda l’identificazione delle minacce, i documenti della difesa non sembrano individuare un elenco preciso, sostenendo invece che si tratta di rischi che “basano le proprie capacità non solo sugli armamenti, ma anche su strumenti più diversificati e sofisticati [...] si tratta di una molteplicità di attività asimmetriche che, variamente combinate ed articolate tra loro, vanno a configurare quei rischi [...] [di cui] il terrorismo rappresenta fattore catalizzatore e moltiplicatore”<sup>17</sup>. Tale vaghezza risulta naturale se si considera che - a rigor di logica - le *minacce agli interessi nazionali* possono essere individuate una volta che gli *interessi* stessi sono identificati, attraverso un’analisi completa, ufficiale e obiettiva che ad oggi manca<sup>18</sup>.

Restano immutate le quattro missioni fondamentali delle Forze Armate, ossia [corsivo aggiunto]:

- “1. Difesa degli interessi vitali del paese contro ogni tipo di aggressione al fine di *salvaguardare l’integrità del territorio nazionale* - inteso come piattaforma terrestre, acque territoriali e spazio aereo - *la sicurezza e l’integrità delle vie di comunicazione, la sicurezza delle aree di sovranità nazionale e dei connazionali all’estero, ovunque siano minacciati*;
2. Salvaguardia degli *spazi euroatlantici*, nel quadro degli interessi strategici e/o vitali del paese, attraverso il contributo alla difesa collettiva della Nato;
3. *Contributo alla gestione delle crisi internazionali*, mediante la partecipazione

<sup>15</sup> Consiglio dell’Unione europea (2003), *Un’Europa sicura in un mondo migliore - Strategia Europea in materia di Sicurezza* (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>).

<sup>16</sup> *Nota Aggiuntiva 2009*, cit. p. I-3.

<sup>17</sup> *Libro Bianco*, cit. p. 8.

<sup>18</sup> I vari testi considerati e qui di seguito richiamati concorrono a tale analisi, che resta tuttavia incompleta e comunque non “istituzionalizzata”.

ne ad operazioni di prevenzione e di gestione delle crisi, al fine di garantire la pace, la sicurezza, la stabilità e la legalità internazionale, nonché l'affermazione dei diritti fondamentali dell'uomo, nello spirito della Carta delle Nazioni Unite, nell'ambito delle organizzazioni internazionali - in primis la Nato, l'Ue e l'Onu - e/o di accordi bi/multilaterali, con particolare riguardo alla capacità autonoma europea di gestione delle crisi;

4. Concorso alla *salvaguardia delle libere istituzioni* e svolgimento di *compiti specifici in circostanze di pubblica calamità ed in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza*<sup>19</sup>.

La stessa Direttiva Ministeriale indica [corsivo aggiunto] *“a fattor comune per le quattro missioni delineate, l'esigenza prioritaria di estendere l'azione dello strumento militare alle forme più recenti del conflitto asimmetrico, con particolare riferimento al terrorismo internazionale e alla proliferazione delle armi di distruzione di massa”*<sup>20</sup>.

È interessante notare che il Rapporto 2020 tenta di individuare anch'esso una serie di minacce esterne, o meglio [corsivo aggiunto]: *“nella visione dell'Italia [individua] le priorità di un'agenda per la sicurezza globale: [...] lotta contro il terrorismo e la proliferazione delle armi di distruzione di massa, protezione dell'ambiente, sicurezza energetica, la gestione delle crisi, con i loro possibili effetti di spillover, la promozione dei diritti umani e dei valori democratici”*<sup>21</sup>.

Tali sfide comportano, per i “presunti” interessi nazionali e per la sicurezza del cittadino, una serie di rischi che si manifestano, o possono manifestarsi, sotto vari aspetti, come ad esempio attacchi terroristici sul territorio nazionale, pirateria a danno di flussi commerciali, criminalità, traffico illecito di droga, armi ed esseri umani, immigrazione clandestina.

Quest'ultima riguarda particolarmente l'Italia, non solo per motivi geografici, ma anche per la mancanza negli anni '90 di una politica di immigrazione che

<sup>19</sup> *Concetto strategico 2005*, cit. Le funzioni summenzionate risultano essere un'estensione dei compiti previsti per legge (si veda nota 2).

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Rapporto 2020*, cit. pag. 49 (si veda Allegato n. 1). Per completezza, si consideri anche l'ultima *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza* (2008), a cura del Dipartimento Informazioni per la sicurezza della Presidenza del Consiglio, che elenca nel suo indice – senza distinguere tra dimensione esterna o interna – le seguenti minacce: minaccia eversiva, criminalità organizzata, immigrazione clandestina, minaccia terroristica internazionale, proliferazione delle armi di distruzione di massa, minacce alla sicurezza economica nazionale. Si noti quindi la corrispondenza tra le minacce esterne (terrorismo, proliferazione) in questo documento e nei documenti sopraccitati. (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/410061.pdf>). Si veda anche nota 53.

gestisse l'arrivo di migliaia di immigrati e rifugiati durante le guerre balcaniche. Ancora oggi l'Italia è meta privilegiata da chi proviene o transita per i paesi dell'est o dalla sponda sud del Mediterraneo. Un rapporto del Joint Research Centre<sup>22</sup> sulla sicurezza in Italia evidenzia la *percezione* dell'immigrazione clandestina da parte dei *cittadini italiani* come la principale minaccia alla propria sicurezza, in termini occupazionali, economici, sociali e di criminalità.

Il Rapporto 2020 dedica inoltre un intero capitolo alla dimensione interna ed esterna della sicurezza energetica. Di fianco allo sviluppo di una politica energetica nazionale ed europea per la protezione delle infrastrutture energetiche critiche e la diversificazione delle fonti, occorre infatti anche un'azione esterna per mantenere o creare rapporti bilaterali con i paesi fornitori e di transito, oltre che per mantenere stabile la situazione regionale (Est Europeo, Caucaso, Africa settentrionale, Medio Oriente allargato).

Dal quadro appena delineato, emergono due considerazioni: diverse fonti contribuiscono all'identificazione di quelli che, a vario titolo, possono essere considerati "interessi nazionali" e relative "minacce", di cui è chiara la dimensione internazionale.

Ne consegue dunque (seconda considerazione) l'ineludibilità della partecipazione italiana agli sforzi della comunità internazionale per prevenire ed arginare rischi, come si vedrà in dettaglio nel prossimo paragrafo.

Concludendo con un riferimento ai compiti di sicurezza pubblica delle Forze Armate svolti sul territorio nazionale, ricordiamo che in Italia l'Arma dei Carabinieri ha il rango di Forza Armata indipendente dal 2000<sup>23</sup>, ed in tal senso i documenti ufficiali sopraccitati ne stabiliscono risorse e direttive per l'assolvimento dei compiti militari. Tali compiti possono svolgersi sul territorio italiano o (soprattutto) all'estero.

Quale Forza di Polizia, invece, l'Arma dipende funzionalmente dal Ministero dell'Interno nell'espletamento permanente dei compiti di polizia giudiziaria e di sicurezza pubblica. Infine, come già anticipato, anche le "classiche" Forze Armate possono essere chiamate ad operare sul territorio nazionale in maniera *concorsuale* in circostanze di pubbliche calamità ed in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza. Esempi di tale impiego sono l'operazione Gran Sasso in Abruzzo in seguito al terremoto avvenuto nell'aprile 2009 e il dispiegamento di militari in Campania o a Palermo per l'emergenza rifiuti. È tutta-

<sup>22</sup> *Country Report on Italy - Foresec Project*, cit. pag. 13. Si veda nota 6.

<sup>23</sup> Legge 78/2000 *Delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di Finanza e della Polizia di Stato. Norme in materia di coordinamento delle Forze di Polizia*, in *Gazzetta Ufficiale* n. 79, del 4 aprile 2000.

via da segnalare la controversa decisione del Governo di dispiegare sul territorio di alcune grandi città unità delle Forze Armate a sostegno delle Forze dell'ordine (operazione "Strade Sicure"<sup>24</sup>) in seguito ad episodi di violenza e di microcriminalità che hanno scosso l'opinione pubblica, pur non essendo in presenza di situazioni (dichiarate) di emergenza o pubbliche calamità<sup>25</sup>.

### *1.3 Quadro multilaterale di intervento*

Si è dunque visto che la tutela della sicurezza nazionale assume un'accezione più ampia e comprende il concorso alla stabilità ed alla sicurezza internazionale. Naturalmente tale concetto si inserisce nell'azione delle grandi organizzazioni internazionali di cui l'Italia fa parte, in particolare Nato, Unione europea e Nazioni Unite<sup>26</sup>. Devono inoltre essere considerati gli impegni assunti in seguito ad accordi ad hoc bi/multilaterali, tra cui ricordiamo la missione a guida Usa in Iraq, conclusasi per l'Italia nel 2007.

Per i militari sono delineati nuovi scenari in cui operare e nuovi compiti a cui adempiere, senza tuttavia abbandonare le tradizionali responsabilità di difesa delle istituzioni nazionali e del territorio e dello spazio aereo e marittimo, in risposta a minacce che sono declassate nella scala di quelle "possibili", ma non per questo scomparse. Le nuove tipologie di missioni si focalizzano essenzialmente sulla prevenzione e la gestione delle crisi, con attività (spesso di carattere civile anche se svolte da militari) legate all'assistenza e all'addestramento di forze militari, di polizia, giudiziarie, doganali, etc. di un altro paese allo scopo di stabilizzarlo e renderlo responsabile della propria sicurezza. In relazione agli scenari si rileva per l'Italia una tendenza condivisa a partecipare in conflitti di bassa-media intensità (diversamente da altri paesi come il Regno Unito o l'Olanda), in risposta ad un sentimento popolare diffuso di rifiuto al coinvolgimento del paese in conflitti armati ad alta intensità. Inoltre, i militari italiani impiegati all'estero hanno dovuto spesso colmare il gap lasciato dall'assenza di organizzazioni internazionali o di Ong non in grado (o non interessate)

<sup>24</sup> Legge 125/2008, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, in *Gazzetta Ufficiale* n. 173 del 25 luglio 2008.

<sup>25</sup> Per commenti e dettagli sull'operazione "Strade Sicure", si vedano note 33 e 72.

<sup>26</sup> Per una visione complessiva ed aggiornata dell'impegno italiano in teatri esteri ([http://www.difesa.it/Operazioni+Militari/Riepilogo\\_missioni\\_attività\\_internazionali\\_in\\_corso/](http://www.difesa.it/Operazioni+Militari/Riepilogo_missioni_attività_internazionali_in_corso/)). A queste missioni va poi aggiunta la partecipazione italiana alle missioni civili Osce (monitoraggio elettorale, formazione, disarmo, protezione delle minoranze, questioni di genere, libertà dei media, per citarne alcune). Si veda anche Allegato n. 2.

di operare in tali contesti. Le competenze si sono così evolute e perfezionate: ad esempio, l'Esercito italiano ha a disposizione una capacità (a livello di compagnia) per la costruzione e la manutenzione degli oleodotti, un Reggimento Genio ferrovieri, o ancora capacità di costruzione pozzi, ripristino viabilità e potabilizzazione di acque; così come l'aeronautica ha acquisito la capacità di costruzione di aeroporti. Alcune di queste competenze già esistevano da tempo, e si sono ora perfezionate; altre sono state invece create *ex novo* e derivano da esigenze operative e gap di capacità a cui si è dovuto far fronte.

Al momento l'Italia è impegnata in 20 paesi con 30 missioni internazionali per un totale di circa 8.730 uomini<sup>27</sup>. L'impegno complessivo in termini di forze fornite all'Onu colloca il nostro paese al nono posto tra i contributori, mentre è al quarto posto per i contributi alle missioni a guida Ue e Nato<sup>28</sup>. Per quanto riguarda il finanziamento alle missioni internazionali, il decreto legge varato dal Governo per il 2009<sup>29</sup> prevede un aumento dei finanziamenti per le missioni in Afghanistan, probabilmente in seguito alle insistenti richieste dell'Alleanza Atlantica (261 milioni di euro circa per i primi sei mesi rispetto ai circa 170 stanziati dal Governo precedente) e in Africa, dovuto al maggior impegno europeo in quest'area (sono stanziati circa 29 milioni di euro per i primi sei mesi rispetto ai circa 8 dell'anno precedente).

Il numero elevato di personale e risorse messo a disposizione rispecchia la volontà dell'Italia - che dal secondo dopoguerra bilancia atlantismo ed europeismo - di partecipare attivamente alla sicurezza internazionale, non solo nelle "zone di proprio interesse"<sup>30</sup> (Balcani, Mediterraneo, Nord Africa e Medio Oriente), ma anche in teatri lontani. L'impegno italiano in "altre zone" può giustificarsi con la volontà di affermare il proprio peso all'interno delle alleanze di cui fa parte; ma anche con il condiviso impegno di affrontare determinate minacce (terrorismo, ad esempio), e con l'interesse di internazionalizzare (nel senso di rendere collettivo) lo sforzo nelle zone di "in-

<sup>27</sup> Dati aggiornati al 28 agosto 2009, si vedano sito Ministero della Difesa, ([http://www.difesa.it/Operazioni+Militari/Riepilogo\\_missioni\\_attivit%C3%A0\\_internazionali\\_in\\_corso/](http://www.difesa.it/Operazioni+Militari/Riepilogo_missioni_attivit%C3%A0_internazionali_in_corso/)) e Allegato n. 2.

<sup>28</sup> Si veda *Nota Aggiuntiva 2009*, cit. pag. IX.

<sup>29</sup> Legge 12/2009, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 209, recante proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali* in *Gazzetta Ufficiale* n. 47, 26 febbraio 2009 (<http://www.camera.it/parlam/leggi/090121.htm>).

<sup>30</sup> Si rileva che, poiché non esiste - come detto - un'analisi geopolitica profonda, oggettiva ed ufficiale che stabilisca quali sono gli interessi nazionali e dove essi si manifestino, per "zona di interesse nazionale" qui si intende una zona la cui instabilità si riflette negativamente su una serie di aspetti della vita e delle attività nazionali di varia natura in modo più intenso, concreto ed immediato rispetto ad "altre zone".

teresse nazionale” (ad esempio nei Balcani), fornendo in cambio la propria disponibilità ad intervenire altrove (come in Iraq o in Afghanistan).

È facile intuire come un simile impegno abbia dei costi elevati, non solo in termini di impiego di personale e di materiali (costi che peraltro non gravano solo sul bilancio della difesa, derivando anche da fondi ad hoc autorizzati dal Parlamento), ma anche in termini di formazione e addestramento, mantenimento in efficienza dei mezzi ed avanzamenti tecnologici per stare al passo degli alleati internazionali (costi finanziati anche dal Ministero dell’Economia e Finanze per attività di Ricerca e Sviluppo).

In tale contesto il recente trend decrescente delle risorse messe a disposizione del Ministero della Difesa<sup>31</sup> - con un’eccezione per l’anno 2008 - rende ancora più urgente l’adozione di una strategia di medio-lungo termine che stabilisca delle priorità per la sicurezza e la difesa del paese e dei suoi interessi. È necessaria, in altre parole, l’adozione condivisa di criteri sulla base dei quali il Governo possa decidere se e in che termini partecipare ad impegni internazionali, ed è necessario che la classe dirigente assuma una posizione di coerenza tra il ruolo che si vuole ricoprire il paese e le risorse realisticamente assegnate ai dicasteri coinvolti. In mancanza di priorità e pianificazione strategica di medio-lungo termine si rischia di dover rinunciare per motivi economici contingenti ad assumere responsabilità laddove, per interessi nazionali di diversa natura, si dovrebbe invece partecipare o, viceversa, di disperdere le risorse in numerose missioni per le quali vi è un interesse limitato. In questo senso il Rapporto 2020 potrebbe fornire degli spunti per l’identificazione di aree tematiche e geografiche prioritarie per l’azione esterna dell’Italia. Questo documento andrebbe comunque letto in combinazione con la Strategia Europea in materia di Sicurezza e con il Concetto Strategico della Nato, in modo da assicurare la coerenza con la dimensione europea e transatlantica da cui l’Italia non può prescindere.

#### *1.4 Principali attori coinvolti*

Al processo decisionale che riguarda la sicurezza esterna dell’Italia concorrono, nell’ordine riportato nel Libro Bianco, e non di peso decisionale, le seguenti istituzioni e cariche:

- Capo dello Stato - la Costituzione (art. 87), per quanto attiene alla difesa, attribuisce al Presidente della Repubblica le seguenti competenze: il Comando delle Forze Armate; la presidenza del Consiglio Supremo di Difesa e la dichia-

<sup>31</sup> Si veda G. Gasparini, L. Marta, V. Briani (2009) *Economia e industria della difesa: tabelle e grafici* ([http://www.iai.it/pdf/Economia\\_difesa/Tabelle-grafici-IT-2009.pdf](http://www.iai.it/pdf/Economia_difesa/Tabelle-grafici-IT-2009.pdf)). Si veda Allegato n. 3.

razione dello stato di guerra deliberato dalle Camere. Il ruolo di comando delle Forze Armate non è effettivo, ma non si riduce nemmeno ad una questione puramente simbolica, giacché il Presidente della Repubblica mantiene la funzione fondamentale di garanzia della Costituzione in materia di indirizzo politico e di politica di difesa e di sicurezza, accanto all'accresciuta rilevanza che assume il Consiglio Supremo di Difesa (che presiede) in seguito alla normativa recante la ristrutturazione dei vertici della difesa<sup>32</sup>. Risulta invece desueto (come si vedrà meglio in seguito) il compito di dichiarare lo stato di guerra.

- Consiglio Supremo di Difesa - al Consiglio, presieduto dal Presidente della Repubblica e composto dal Primo Ministro, Ministri della Difesa, degli Esteri, dell'Interno, dell'Economia e delle Finanze, delle Attività Produttive (e altri su richiesta del Presidente, se ritenuto opportuno) e dal Capo di Stato Maggiore della Difesa, spetta l'esame dei problemi generali, politici e tecnici, nonché delle decisioni fondamentali in materia di difesa e sicurezza nazionale. Il Consiglio è perciò la sede dove si raccolgono, anche in momenti di crisi, le informazioni tempestive sulle scelte compiute dal Governo in modo da permettere al Presidente della Repubblica di esercitare la sua funzione di garante della Costituzione<sup>33</sup>. Recenti decisioni adottate dal Consiglio (si veda nota 33) confermano il riconoscimento di una nuova dimensione multidisciplinare della sicurezza, anche se ciò non costituisce (almeno per il momento) una vera e propria evoluzione del Consiglio stesso, delle sue funzioni e delle sue responsabilità.

<sup>32</sup> Si veda Legge 25/1997 recante *Attribuzioni del Ministro della Difesa e ristrutturazione dei vertici delle Forze Armate e dell'amministrazione della Difesa*.

<sup>33</sup> L'ultimo Consiglio Supremo di Difesa si è tenuto il 27 maggio 2009. Si è discusso della situazione internazionale in cui operano le Forze Armate, e in particolare del nuovo approccio alla crisi in Afghanistan dopo l'insediamento della nuova amministrazione americana. Inoltre, valutati gli impieghi del personale delle Forze Armate sul territorio nazionale in concorso con le forze dell'ordine e la Protezione Civile (il terremoto in Abruzzo e l'emergenza rifiuti in Campania richiedono già l'impiego di più di 2.400 militari), e tenuto conto delle limitate risorse disponibili, il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha frenato sulla possibilità avanzata dal Governo di aumentare il numero dei militari presenti nelle città da 3.000 a 4.000 uomini. Tale aumento dovrebbe essere proposto durante il rinnovo del decreto "Strade sicure", che scade il 4 agosto 2009. Infine, il Consiglio è stato aggiornato sull'avanzamento dei lavori in seno alla "Commissione di Alta consulenza e studio per la ridefinizione complessiva del sistema di difesa e sicurezza nazionale". Tale Commissione, estesa anche ad altre Amministrazioni in uno spirito multidisciplinare, è stata istituita nel corso del penultimo Consiglio Supremo di Difesa del 29 gennaio 2009, in cui si è discusso anche dei provvedimenti da adottare per la razionalizzazione delle Forze Armate nei tre settori del personale, dell'esercizio e dell'investimento. La prossima riunione del Consiglio è fissata per l'11 novembre 2009. (<http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=4&key=8618>).

- Parlamento - oltre alla funzione legislativa, il Parlamento ha la funzione di indirizzo e controllo delle attività del Governo, che esercita attraverso, in primo luogo, il voto di fiducia posto al programma di Governo all'inizio di ogni legislatura; fiducia che può essere verificata (e revocata) tramite la mozione di sfiducia (se di iniziativa parlamentare) o la questione della fiducia (se di iniziativa governativa). Altri strumenti per la funzione di indirizzo parlamentare sono la mozione (dibattito in aula seguito da una direttiva al Governo) e la risoluzione (con cui si concludono dibattiti e discussioni). Per le funzioni di informazione e controllo, infine, il Parlamento dispone di strumenti quali le interrogazioni (a cui si può rispondere in forma orale o scritta), le interpellanze, le indagini conoscitive e le audizioni. Nel settore della difesa e della sicurezza, la Costituzione prevede che il Parlamento delibere lo stato di guerra del paese (art. 78), articolo difficilmente applicabile oggi<sup>34</sup>. Le Camere, inoltre, approvano il bilancio per il Ministero della Difesa (inserito nella più ampia finanziaria, e non trattato separatamente) ed il rifinanziamento delle missioni internazionali (considerate collettivamente, e non individualmente). In tali occasioni, la spaccatura del paese e delle forze politiche (appartenenti anche ad una stessa coalizione) sulle missioni di pace all'estero e sul ruolo dell'Italia ha a volte costretto il Governo a porre la "questione della fiducia", mettendo in gioco la sua stessa sopravvivenza specialmente se dotato di una maggioranza parlamentare esigua.

- Presidente del Consiglio dei Ministri, o Primo Ministro - in base all'art. 95 della Costituzione, e più specificamente in base alla legge 400/1988<sup>35</sup> e successive modifiche, le principali competenze in tema di sicurezza e difesa del Primo Ministro sono le seguenti: dirigere la politica generale del Governo, redigendo il programma e fissando le direttive; coordinare le attività dei singoli Ministri coinvolti in tale politica; promuovere e sollecitare l'attività del Governo per l'attuazione del programma. Sebbene l'adozione di misure in materia di sicurezza e difesa sia attribuita all'intero Governo, per esigenze di tempestivi-

<sup>34</sup> A questo proposito si rileva che il termine "stato di guerra", e quindi l'articolo stesso, risultano desueti e non applicabili alle nuove tipologie di missioni in cui l'Italia è coinvolta e per le quali non esiste una disciplina ad hoc che preveda l'iter procedurale da seguire e il ruolo delle diverse istituzioni (tra cui il Parlamento). Per una trattazione della problematica si veda N. Ronzitti, *Il diritto applicabile alle Forze Armate italiane all'estero: problemi e prospettive*, Roma, Senato della Repubblica, 2008, 11 p. (Contributi di Istituti di ricerca specializzati; 90) ([http://www.iai.it/pdf/Oss\\_Transatlantico/90.pdf](http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/90.pdf)).

<sup>35</sup> Legge 400/1988 *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*.

tà il principio di collegialità viene temperato a favore del Primo Ministro (prassi confermata anche dalla Corte Costituzionale). Spetta quindi al Presidente del Consiglio la responsabilità politica generale, il coordinamento dei vari ministeri coinvolti e l'alta direzione del coordinamento dell'attività informativa e di sicurezza interna ed esterna del paese<sup>36</sup>. Il lavoro del Primo Ministro è supportato da una struttura organizzativa (Presidenza del Consiglio dei Ministri).

- Ministro della Difesa - Il Ministro ha il compito di attuare le delibere adottate dal Governo, emanare direttive, approvare la pianificazione generale ed operativa interforze con i conseguenti programmi tecnico-finanziari nonché la pianificazione relativa all'area industriale. Il Ministro impartisce inoltre direttive generali al Capo di Stato Maggiore della Difesa sui rapporti delle Forze Armate con quelle di altri paesi, sugli indirizzi nazionali che devono essere rappresentati in seno agli alti consessi militari istituiti; fissa altresì direttive in materia di ricerca scientifica e gli indirizzi politico amministrativi. Tutte le disposizioni sopraindicate, ed altre, vengono espone nelle "Direttive Ministeriali" e trovano attuazione di tipo tecnico-militare nel Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa.

- Capo di Stato Maggiore della Difesa (Smd) - La massima carica militare in cima alla linea di comando delle Forze Armate è il Capo di Stato Maggiore della Difesa che "in base alle direttive impartite dal Ministro, è responsabile della pianificazione, della predisposizione e dell'impiego delle Forze Armate nel loro complesso"<sup>37</sup>. Da lui dipendono direttamente i Capi di Stato Maggiore delle singole Forze Armate (Esercito, Aeronautica e Marina) e il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, nonché, per le attribuzioni tecnico-operative, il Segretario Generale e Direttore degli Armamenti, che cura il funzionamento e lo sviluppo della dimensione tecnica e industriale, parte essenziale del comparto difesa affinché il paese disponga dei mezzi per attuare la propria politica.

Da questa breve descrizione emergono una serie di considerazioni: innanzitutto, sono diversi gli attori istituzionali che concorrono alla definizione della strategia di difesa, partendo da una serie di indirizzi politici generali e scendendo progressivamente verso gli aspetti più concreti e tecnici lungo l'intera gerarchia politico/militare. Tra gli autori dei documenti sopraccitati, peraltro, ritroviamo alcuni di questi attori: in particolare il Capo di Smd per il Concet-

<sup>36</sup> Sui Servizi di informazione si vedano paragrafo 2. 1 e note 21 e 49.

<sup>37</sup> ([http://www.difesa.it/SMD/CaSMD/Configurazione\\_carica.htm](http://www.difesa.it/SMD/CaSMD/Configurazione_carica.htm)).

to Strategico, il Ministro della Difesa per il Libro Bianco, la Nota Aggiuntiva e le Direttive Ministeriali. Le linee guida più generali sono tuttavia fornite dal Primo Ministro (supportato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri), che peraltro è l'unico ad avere una visione di insieme sulle attività dei vari ministeri e l'unico a poter garantirne la coerenza e il coordinamento.

Una nota di riflessione merita invece la questione del ruolo dei diversi attori, e in particolare di chi comanda, in caso di conflitto. La questione è tutt'altro che semplice quando si fa riferimento alle fonti normative (Costituzione e leggi) e fu oggetto di valutazione, già nel 1987, da parte dell'allora Presidente della Repubblica Cossiga presso il Consiglio Supremo di Difesa. A tale proposito fu istituita una commissione di giuristi ed esperti militari (commissione Paladin) la quale giunse alle seguenti conclusioni. Innanzitutto, al Consiglio Supremo di Difesa spetta il compito di garantire che la politica di difesa rispetti la Costituzione; sono quindi esclusi compiti di comando politico militare e soprattutto di indirizzo politico, vista la forma di governo del paese. In secondo luogo, e sulla base proprio di quest'ultima, il compito di indirizzo politico compete esclusivamente al raccordo Governo-Parlamento, tramite l'atto di fiducia<sup>38</sup>.

Tale raccordo, peraltro, non è semplice - specialmente in caso di decisioni sulla partecipazione italiana a missioni all'estero - per i problemi menzionati, ossia per la mancanza di una procedura stabilita che delinea il ruolo del Parlamento alla luce della nuova tipologia di missioni che l'Italia è chiamata a svolgere. La prassi sembrerebbe essere quella di far precedere l'invio da una risoluzione parlamentare, ma la natura di tale risoluzione (ovvero se sia autorizzativa o meno) non è chiara, e la tempistica stessa del percorso parlamentare - che difficilmente si concilia con quella delle missioni in risposta a casi di emergenza o crisi repentine - resta problematica (in alcuni casi l'intervento parlamentare non si è verificato, o è stato successivo all'avvio delle missioni)<sup>39</sup>.

In tale contesto, sarebbe dunque auspicabile lo studio di uno strumento normativo che chiarisca il ruolo delle varie istituzioni, nel rispetto dei dettami costituzionali e alla luce della nuova tipologia di missioni in cui opera l'Italia.

<sup>38</sup> Sul ruolo del Consiglio Supremo di Difesa si veda G. De Vergottini, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, 2004, Il Mulino, Bologna, pp. 308-313.

<sup>39</sup> Secondo il Prof. M. Franchini la prassi attestata nelle numerose occasioni di invio di truppe nazionali all'estero ha sostituito, nella decisione definitiva di attivare procedure belliche, il Governo al Parlamento. Le scelte politico-militari di impegno, dunque, sono già state negoziate e decise prima ancora di richiedere su di esse l'accordo politico delle Camere. Si veda M. Franchini, "Brevissime note a proposito degli impegni militari italiani in Afghanistan", in *Studi per Giovanni Motzo*, Giuffè 2003, pp. 220-222.

---

## 2. SICUREZZA INTERNA

### 2.1 Linee guida del Governo (*minacce e risposte*)

Alla sicurezza interna, iniziando dal livello più alto (istituzionale/politico/strategico) fa riferimento la terza delle sette “missioni” del programma dell’attuale Governo<sup>40</sup>: “Assicurare più sicurezza e più giustizia”, ovvero “Potenziare le risorse per la sicurezza e l’inclusione sociale” (1) e “Potenziare le risorse per la giustizia e assicurare la certezza del diritto” (2). Il punto (1) è ulteriormente declinato e i grandi temi di raccolta sono l’aumento e razionalizzazione delle risorse per la sicurezza, il controllo dei criminali e la prevenzione dei reati (pubblica sicurezza/compiti di ordine pubblico) e, anche quantitativamente, un importante riferimento all’immigrazione illegale e a questioni (discutibilmente presentate come) collegate, segnatamente il contrasto al terrorismo interno ed internazionale, anche attraverso lo stretto controllo dei centri riconducibili alla predicazione fondamentalista. Per ogni missione e sottomissione sono individuate delle relative azioni (strategiche) che forniscono un’idea della varietà e settorialità delle iniziative legislative intraprese<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> 1. Rilanciare lo sviluppo; 2. Sostenere la famiglia, dare ai giovani un futuro; 3. Assicurare più sicurezza e più giustizia; 4. Modernizzare i servizi ai cittadini (Sanità, Scuola, Università, Ricerca, Cultura e Ambiente); 5. Il Sud; 6. Il Federalismo; 7. Un piano straordinario di finanza pubblica (<http://www.attuazione.it/adon.pl?act=Tree&Mode=View>). Da notare che in esse non appare un diretto riferimento alla Difesa.

<sup>41</sup> (<http://www.attuazione.it/adon.pl?act=Tree&Mode=View&selected=79>).

Missioni e azioni sono riportate nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri (febbraio 2009) sugli indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2009<sup>42</sup>.

Questa sostituisce la precedente Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri (marzo 2007) sugli indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2008<sup>43</sup>. In questa, i grandi indirizzi per il paese venivano identificati in tre obiettivi interrelati: crescita, nuovo *welfare*, sicurezza.

Questa ultima veniva divisa in *sicurezza interna* ed esterna. Quella interna riguardava - in ordine di citazione - sicurezza contro la microcriminalità e la grande criminalità organizzata (a tal fine predisponendo attività determinate e costanti di prevenzione e contrasto sull'intero territorio nazionale); rafforzamento del contrasto al terrorismo, a partire da quello di matrice interna (capillare azione di prevenzione sul territorio); misure particolari infine contro la tratta di persone e la riduzione in schiavitù (specialmente donne e minori).

Anche se riferiti al Governo precedente, è interessante riportare questi indirizzi che per la sicurezza interna evidenziano alcuni settori in comune con il Governo in carica, se pur con un diverso approccio, ad esempio, alla valutazione e alle misure di controllo dell'immigrazione.

Le Direttive in questione, sugli indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei ministri per l'attività amministrativa e la gestione su base annuale, sono indirizzate alle amministrazioni responsabili dell'attuazione del programma di Governo e della definizione degli obiettivi di carattere strategico sempre per l'anno di riferimento. Dalle Direttive quindi devono discendere atti di indirizzo politico-amministrativo da parte dei singoli Ministri competenti.

<sup>42</sup> Questa tipologia di Direttiva è volta, sottolineiamo, a garantire l'unità di indirizzo politico amministrativo e il coordinamento dell'attività dei Ministri. La Direttiva per l'anno 2009 è per il resto dedicata alla questione degli impatti della situazione economica mondiale sulla politica economica italiana conferendo a questo tema una netta centralità ([http://www.governo.it/Presidenza/controllo\\_strategico/doc/direttive%20di%20indirizzo/Direttiva2009.pdf](http://www.governo.it/Presidenza/controllo_strategico/doc/direttive%20di%20indirizzo/Direttiva2009.pdf)).

<sup>43</sup> ([http://www.governo.it/Presidenza/controllo\\_strategico/doc/direttive%20di%20indirizzo/Direttiva\\_Prodi\\_1.pdf](http://www.governo.it/Presidenza/controllo_strategico/doc/direttive%20di%20indirizzo/Direttiva_Prodi_1.pdf)).

Nel nostro caso, passando alla specifica delle linee di governo e focalizzandoci sulla sicurezza interna, una selezione è opportuna<sup>44</sup>. Non esistendo un documento ufficiale dedicato, si può far riferimento al primo e più appropriato interprete, sempre governativo, della sicurezza interna che può essere individuato nel Ministero dell'Interno.

Più precisamente il riferimento è all'applicazione delle linee di governo da parte del Ministero e quindi alle parti rilevanti della più recente Direttiva generale emanata dal Ministro dell'Interno (nell'esercizio della propria funzione di indirizzo politico) che è la Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione relativa all'anno 2009<sup>45</sup> (che per l'appunto declina i grandi indirizzi governativi del settore).

Nella prima parte vengono evidenziate in un quadro sinottico le priorità politiche del Governo (1), del Ministero (2) e gli obiettivi strategici del Ministero (3).

Per dare un'idea del passaggio dal generale al particolare - ovvero da (1) a (3) - si riporta una selezione di estratti dell'area dedicata ad "Ordine pubblico e sicurezza" [corsivo aggiunto]:

"(1) Priorità programma di Governo:

- *più sicurezza, più giustizia [...]*

(2) Priorità politiche indicate dal Ministro per il 2009:

Attuare il disegno programmatico finalizzato al *coordinamento e alla modernizzazione del sistema sicurezza*, tendente a:

- *rafforzare il rispetto della legalità, il contrasto della criminalità e la prevenzione delle minacce terroristiche;*

- *assicurare una risposta efficace alla domanda di sicurezza della collettività, in stretta sinergia con gli altri livelli di governo territoriale.*

(3) Obiettivi strategici:

dare attuazione al progetto di *crescita del sistema sicurezza* e una risposta efficace alla domanda di sicurezza della collettività mediante interventi che mirino al *rafforzamento della legalità ed alla prevenzione e al contrasto alla criminalità*, privilegiando:

<sup>44</sup> Trattiamo qui della sicurezza interna considerando che questa rientri in possibili interpretazioni del concetto di *Homeland Security*, superando una definizione di sicurezza interna esclusivamente legata a tradizionali funzioni di pubblica sicurezza, incentrate sulla tutela dell'ordine pubblico, per delineare contorni più ampi, che vanno dal contrasto al terrorismo internazionale alla gestione di accadimenti non provocati da intenzioni aggressive, come i disastri naturali o tecnici.

<sup>45</sup> ([http://www.governo.it/Presidenza/controllo\\_strategico/doc/direttive\\_2009/direttiva\\_interno\\_2009.pdf](http://www.governo.it/Presidenza/controllo_strategico/doc/direttive_2009/direttiva_interno_2009.pdf)).

- *il potenziamento, nel quadro della cooperazione comunitaria<sup>46</sup> ed internazionale, delle attività di analisi e di valutazione delle minacce nonché di raccordo informativo interforze ai fini del contrasto al terrorismo interno ed internazionale;*
- *il potenziamento, nel quadro della cooperazione comunitaria ed internazionale, degli strumenti operativi e di analisi ai fini del contrasto alla criminalità organizzata, interna ed internazionale ed in particolare ai sodalizi di stampo mafioso, ai sodalizi che gestiscono l'immigrazione clandestina, il traffico di esseri umani, la tratta di donne e minori, il traffico di sostanze stupefacenti;*
- *il potenziamento delle iniziative di collaborazione con i paesi dell'Unione europea<sup>47</sup> e degli strumenti di cooperazione con gli Stati di provenienza e di transito dei migranti promuovendo misure di assistenza tecnica idonee a garantire la più ampia reciproca collaborazione ai fini del contrasto all'immigrazione clandestina;*
- *la risposta alla domanda di sicurezza della collettività anche mediante il potenziamento degli strumenti e della collaborazione con gli altri livelli territoriali di governo per lo svolgimento, in forma coordinata, delle azioni e degli interventi di rispettiva competenza in materia di ordine, sicurezza pubblica e sicurezza urbana, nonché l'implementazione di progetti di sicurezza partecipata, di sicurezza integrata e di polizia di prossimità con particolare attenzione al rafforzamento della prevenzione dei reati diffusi;*
- *l'ottimale valorizzazione degli operatori della sicurezza e la razionalizzazione delle risorse negli impieghi anche attraverso la semplificazione degli strumenti*

<sup>46</sup> La cooperazione di polizia e quella giudiziaria in materia penale - che prevedono un'azione comune nella lotta alla criminalità, organizzata o di altro tipo, in particolare al terrorismo, alla tratta degli esseri umani ed ai reati contro i minori, al traffico illecito di droga e di armi, alla corruzione e alla frode - sono soggette alle disposizioni del Titolo VI del Trattato sull'Unione europea (Tue), il cosiddetto "terzo pilastro", nell'ambito del quale si opera secondo il "metodo intergovernativo". L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2007) permetterà l'abolizione della struttura a pilastri e la "comunitarizzazione" della cooperazione di polizia e di quella giudiziaria in materia penale (cfr. nota seguente).

<sup>47</sup> Al fine di creare uno "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", il Trattato di Amsterdam (1997) ha introdotto nel Trattato che istituisce la Comunità Europea (Tce) il titolo IV "Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone". L'immigrazione pertanto, insieme al controllo delle frontiere esterne, all'asilo e alla cooperazione giudiziaria in materia civile, rientra nel cosiddetto "primo pilastro" ed è disciplinata secondo il "metodo comunitario". Una volta entrato in vigore il Trattato di Lisbona, il titolo IV sarà sostituito da un nuovo titolo V, denominato appunto "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" ed integrato dalle materie al momento disciplinate dal titolo VI del Tue, il cosiddetto "terzo pilastro", nell'ambito del quale, secondo i Trattati attualmente vigenti, si opera secondo il "metodo intergovernativo". Le materie in oggetto sono la cooperazione di polizia e quella giudiziaria in materia penale (cfr. nota precedente).

*operativi, l'integrazione delle banche dati, dei sistemi informativi e delle centrali operative attuando sistemi di monitoraggio della distribuzione territoriale. [...]*

La seconda parte Sezione 1 dedicata a “Quadro di riferimento e priorità politiche” individua le seguenti priorità [corsivo aggiunto]:

“1. Attuazione del disegno programmatico finalizzato al coordinamento e alla *modernizzazione del sistema sicurezza, tendente a:*

- *rafforzare il rispetto della legalità, il contrasto della criminalità e la prevenzione delle minacce terroristiche;*

- *assicurare una risposta efficace alla domanda di sicurezza della collettività, in stretta sinergia con gli altri livelli di governo territoriale;*

2. *Attuazione delle strategie di intervento messe a punto in modo condiviso con tutte le componenti istituzionali interessate, per contribuire a migliorare il governo dei fenomeni dell'immigrazione e dell'asilo e per il contrasto dell'immigrazione clandestina, anche nell'ottica di sviluppare la coesione, l'integrazione sociale e la condivisione di valori e diritti;*

3. *Rafforzamento della collaborazione interistituzionale con nuove forme di sinergia e raccordo, nell'ottica di un miglioramento della coesione sociale;*

4. *Mantenimento al livello di massima efficienza del sistema nazionale di difesa civile e degli strumenti di prevenzione dai rischi e soccorso pubblico;*

5. *Realizzazione di interventi di semplificazione e di riorganizzazione amministrativa, legando il miglioramento della qualità dei servizi e il loro ottimale dimensionamento alla diminuzione dei costi e al recupero di risorse, e facendo leva sull'integrazione operativa consentita dalla digitalizzazione.”*

Infine la parte seconda, Sezione 2, si occupa di “Obiettivi strategici e piani di azione”. Qui gli obiettivi sono dettagliati in una serie di azioni<sup>48</sup> incluse nel “Piano di azione dell'obiettivo strategico” con relative strutture interne ed esterne (al Ministero) coinvolte e con indicazione delle risorse finanziarie dedicate.

Alcune notazioni di sintesi sono possibili. Diverse volte appare un riferimento al “sistema sicurezza”, ma non ne viene fornita una definizione presentata come tale. Possiamo tuttavia considerare, in base al testo, che vi rientrano almeno le seguenti aree: rafforzamento della legalità, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata interna ed internazionale, prevenzione delle minacce terroristiche interne ed internazionali, risposta efficace alla domanda di sicurezza della collettività.

<sup>48</sup> Troppo dettagliate per venire opportunamente trattate in questa sede.

Quanto alle azioni per la realizzazione, gli “Obiettivi strategici” evidenziano alcuni elementi di impostazione per la crescita del “sistema sicurezza” come il potenziamento del coordinamento a livello nazionale (inclusi livelli locali di governo ed interforze), dell’Unione europea ed internazionale e la semplificazione e la riorganizzazione amministrativa per un coordinamento che permetta integrazioni di strumenti operativi per attività di analisi congiunte delle minacce (raccordo informativo delle banche dati, dei sistemi informativi e delle centrali operative). Sempre nel solco dell’ottimizzazione si sottolinea la valorizzazione degli operatori della sicurezza e la razionalizzazione delle risorse, oltre al mantenimento al livello di massima efficienza del sistema nazionale di difesa civile e degli strumenti di prevenzione dei rischi e di soccorso pubblico.

Ritornando alle aree di minaccia, l’identificazione di quelle relative alla sicurezza interna non può non essere confrontata con gli importanti documenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri costituiti dalle Relazioni sulla politica dell’informazione per la sicurezza a cura del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (Dis).

Qui consideriamo, con approccio di analisi simile, quelle relative agli anni 2007 e 2008 in quanto espressione di due differenti Governi.

Relazione sulla politica dell’informazione per la sicurezza (2007)<sup>49</sup>:

alcune parti dell’indice sono indicative per un’individuazione sintetica delle aree considerate<sup>50</sup>, ma indicativo è anche selezionare e riportare dall’introduzione le aree di interesse per la *sicurezza interna*, coperte quindi, preva-

<sup>49</sup> La Legge relativa alla riforma del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica Italiana (Legge 3 agosto 2007, n. 124 *Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 187 del 13 agosto 2007, <http://www.camera.it/parlam/leggi/071241.htm>) ha modificato la cadenza delle Relazioni del Governo al Parlamento da semestrale ad annuale. La Relazione riportata: “[...] inaugura il nuovo corso rivestendo carattere temporalmente transitorio posto che, pur se formalmente riferito al 2007, si concentra sulla seconda metà dell’anno in una logica di continuità espositiva con l’ultima relazione redatta ai sensi della precedente disciplina e riferita al primo semestre 2007” (<http://www.sistemadiinformazioneperlasicurezza.gov.it/pdcweb.nsf/documenti/relazione2007>).

<sup>50</sup> 1. Eversione interna ed estremismi; 2. Criminalità organizzata; 3. Immigrazione clandestina; 4. Minaccia di matrice internazionale; 5. Proliferazione delle armi di distruzione di massa; 6. Aree di crisi e di interesse: Medio Oriente, Area balcanico-danubiana e regione anatolica, Africa, Comunità degli Stati Indipendenti, Asia centrale, Asia meridionale ed orientale, America Latina; 7. Minacce alla sicurezza economica nazionale; 8. Contrasto allo spionaggio; 9. Intelligence militare; 10. Attività a tutela della sicurezza delle informazioni; 11. Attività di tutela ai fini di protezione e sicurezza delle più alte cariche di Governo.

lentamente, dall'attività dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (Aisi) <sup>51</sup> [corsivo aggiunto]:

“[...] Le ricorrenti categorie di minaccia e di rischio sulle quali è appuntata l'attenzione dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (Aise) e dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (Aisi), sotto il coordinamento del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis), sono le seguenti:

- *minacce di prima grandezza, cioè potenzialmente letali a breve termine - in Patria ed all'estero - per un numero consistente di cittadini italiani (attacchi portati al personale delle missioni militari all'estero od ai civili operanti in aree di crisi; azioni del terrorismo jihadista; iniziative del crimine organizzato nazionale e transnazionale);*

- *rischi potenzialmente letali, ma notevolmente più limitati di quelli previsti nella precedente categoria, riconducibili a settori eversivo-terroristici, nonché a quelle manifestazioni violente spesso gestibili attraverso il controllo dell'ordine pubblico (azioni di gruppi radicali interni e di tifoserie calcistiche organizzate e violente);*

- *minacce di più lungo termine e di esito potenzialmente disastroso attribuibili tanto a Stati sovrani quanto a gruppi terroristici organizzati (azioni connesse al problema della proliferazione di armi di distruzione di massa);*

- *rischi riferiti a beni, conoscenze e risorse dello Stato o della collettività (ingerenza economica, spionaggio, attacchi al patrimonio informativo).*

<sup>51</sup> Con legge 124/2007 (si veda nota 49) sono stati ridisegnati organi, funzioni e compiti del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, che risulta ora composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri (cui sono attribuiti, in via esclusiva, funzioni di alta direzione e responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza), dal Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (Cisr), dall'Autorità delegata per la Sicurezza della Repubblica, dal Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis), dall'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (Aise) e dall'Agenzia informazioni e sicurezza interna (Aisi). Da notare la nuova suddivisione tra servizio di informazione interna ed esterna e non più tra civile e militare.

La Legge di riforma dispone l'esclusività delle funzioni attribuite al Dis, all'Aise e all'Aisi, prevedendo che queste non possano essere svolte da nessun altro ente, organismo o ufficio (<http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/sicurezza/sottotema008.html>). All'Aisi è affidato il compito di ricercare ed elaborare tutte le informazioni utili a difendere la sicurezza interna della Repubblica e le istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento da ogni minaccia, da ogni attività eversiva e da ogni forma di aggressione criminale o terroristica. Ad essa spettano le attività di informazione per la sicurezza che si svolgono all'interno del territorio nazionale a protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell'Italia. Della sua attività, per la quale risponde al Presidente del Consiglio dei Ministri, l'Aisi informa tempestivamente e con continuità il Ministro dell'Interno, il Ministro degli Affari Esteri e Ministro della Difesa, per i profili di rispettiva competenza ([http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/sicurezza/Servizio\\_per\\_le\\_Informazioni\\_e\\_la\\_Sicurezza\\_Democratica\\_S\\_I\\_S\\_D\\_e.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/sicurezza/Servizio_per_le_Informazioni_e_la_Sicurezza_Democratica_S_I_S_D_e.html)).

[...] Seguendo il citato schema di minacce, il primo fattore di rischio da analizzare riguarda il *crimine organizzato*, specie nella sua capacità di infiltrazione in settori trainanti dell'economia locale e delle stesse amministrazioni territoriali. Ambito questo verso il quale cospicuo e rilevante è l'impegno dell'Aisi.

[...] Per quel che riguarda la seconda grande minaccia - *attacchi all'estero e terrorismo jihadista* - vi sono tre quadranti che sono considerati particolarmente pericolosi, quali Nord Africa (Maghreb), Afghanistan e Libano che hanno la massima priorità sia per l'Aise che per l'Aisi all'interno delle rispettive competenze insieme al resto del Medio Oriente, il Corno d'Africa ed il Sud-Est Asiatico.

[...] Quanto al *profilo interno l'eversione ideologica*, pur se sensibilmente ridimensionata dall'attività di contrasto, registra sia tentativi di riorganizzazione di realtà clandestine che intendono raccogliere l'eredità brigatista sia il persistente orientamento offensivo dell'anarco-insurrezionalismo.

[...] La *proliferazione di armi di distruzione di massa* è una minaccia a più lungo termine, ma con esiti potenzialmente disastrosi. Gli sviluppi ed i differenti fronti ad essa connessi impegnano il settore controproliferazione dell'Aise, insieme ad altri dipartimenti ministeriali.

[...] Infine, e non ultima per importanza, la categoria che include rischi derivanti da *ingerenza economica, spionaggio ed attacchi ai sistemi informatici*. La maggior parte delle problematiche affrontate nella passata Relazione sono rimaste le stesse; qui attireremo l'attenzione sugli aspetti più nuovi. A livello generale sono emerse *due priorità: l'evoluzione dei mercati energetici con le loro conseguenze sulla sicurezza energetica nazionale e la crescita del crimine economico*.

[...] Le aree d'attività principale di Aise ed Aisi nel settore degli attacchi contro l'economia legale sono state: riciclaggio, finanziamenti terroristici, crimine economico nazionale ed internazionale.[...]”.

Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza (2008)<sup>52</sup>: anche in questo caso alcune parti dell'indice sono significative per un'individuazione sintetica delle aree considerate che sostanzialmente ricalcano quelle della precedente Relazione<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/410061.pdf>).

<sup>53</sup> 1. Minaccia eversiva nazionale ed antagonismo estremista; 2. Criminalità organizzata; 3. Immigrazione clandestina; 4. Minaccia terroristica internazionale ed aree all'attenzione; 5. Attività a tutela delle missioni nazionali in aree di crisi; 6. Proliferazione delle armi di distruzione di massa; 7. Minacce alla sicurezza economica nazionale; 8. Spionaggio.

Significativo è anche riportare quei passaggi della premessa che sintetizzano i principali trend di minaccia emersi nel 2008 [corsivo aggiunto]:

“[...] - 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, nonché 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 dei traffici e le rotte, ribadendo, nel contempo, come efficaci strategie di prevenzione non possano prescindere dal rafforzamento della collaborazione con i paesi di origini 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 e 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 spio-

nistica 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.[...]"

Dal confronto generale delle due Relazioni emergono elementi di forte continuità. Alcune tematiche si confermano di primario interesse per la sicurezza interna (terrorismo internazionale ed eversione e terrorismo interni, crimine organizzato, proliferazione di armi di distruzione di massa) ed alcune minacce indicate come emergenti nella Relazione 2007 continuano ad essere presenti nella Relazione 2008 (ad esempio le minacce all'economia nazionale).

A questo punto una notazione di carattere più generale è possibile: i documenti ufficiali qui selezionati - tanto del precedente quanto dell'attuale Governo - presentano come complessi e diversamente interpretabili i confini di una definizione (settoriale) della "sicurezza interna" (identificazione di specifiche minacce) e ancor più di come garantirla (identificazione di specifiche misure).

Le minacce vengono presentate, da questi documenti, come aree generali (e forse diversamente non potrebbe essere, data la comprensività ed il rapido mutamento che le caratterizza) e le misure - dove indicate - perdono la chiarezza e la comunicatività proprie di un disegno generale a causa di un profondo livello di analiticità (che pure qui è stato mitigato attraverso una selezione).

Ora, possono queste caratteristiche di minacce e di misure essere compatibili con una strategia, con una parte della stessa, con una proiezione di lungo termine?

Inoltre, questi documenti sono assolutamente sbilanciati sul piano della identificazione delle minacce a scapito della identificazione delle misure. E questo è certo vero per la Relazione che è concepita per riportare monitoraggi e progressi nelle attività di Aisi ed Aise e quindi solo indirettamente per supportare l'individuazione di risposte.

Nondimeno la comunaltà di minacce (ad esempio con altri Ministeri, segnatamente con quello della Difesa, ma anche Esteri<sup>54</sup>) resta condizione necessaria, ma non sufficiente, per risposte comuni.

<sup>54</sup> Si veda paragrafo 1. 2.

Un ruolo centrale di identificazione di minacce e risposte, a livello permanente di definizione delle politiche (tendenzialmente di lungo termine) e di coordinamento delle politiche di sicurezza tra loro, è riconducibile - come in parte già emerso e come verrà confermato oltre - al Presidente del Consiglio e al Consiglio dei Ministri. Ora, premettendo che - *secondo una delle impostazioni possibili* - la difesa nazionale è formata da difesa civile (sicurezza interna)<sup>55</sup> e difesa militare (sicurezza esterna) - il prossimo paragrafo illustra i principali attori che in Italia sono coinvolti nelle crisi di difesa civile/sicurezza interna. Questo sia a livello di *policy*, quindi come detto in maniera permanente e anche “preventiva”<sup>56</sup>, sia a livello di gestione delle fasi di emergenza delle crisi.

## 2.2 Principali attori coinvolti nella difesa civile/sicurezza interna

Secondo la definizione fornita dal Ministero dell'Interno<sup>57</sup> - ripresa dal Decreto Legislativo n. 300/1999 - la Difesa Civile assicura la continuità dell'azione di governo tramite la protezione della capacità economica, produttiva e logistica della Nazione e la riduzione dell'impatto degli eventi di crisi sulla popolazione. Ora questo ruolo classico di difesa civile è evoluto negli ultimi anni verso scenari complessi (su cui si veda oltre), ma ancora oggi delinea l'essenziale delle strutture decisionali relative a *crisi interne*<sup>58</sup>. Partendo dal vertice del livello politico-istituzionale - responsabile dell'identificazione delle minacce e delle risposte - troviamo gli *organi decisionali nazionali*:

<sup>55</sup> Considerando accostabili questi due termini, data la mancanza di definizione certa della sicurezza interna. Anche se certo la difesa civile dispone di un quadro normativo ed istituzionale che manca alla sicurezza interna.

<sup>56</sup> Certo non si può parlare di coinvolgimento strutturale e permanente nella *policy* per tutte le componenti del sistema che verrà illustrato, cosa che invece si verifica per la Presidenza del Consiglio ad ulteriore conferma della sua centralità.

<sup>57</sup> L'articolo 14 del Decreto Legislativo 300/1999 (e successive modifiche) attribuisce al Ministero dell'Interno, in quanto responsabile delle politiche di *security* e di *safety*, la funzione di difesa civile. Per il perseguimento di questa missione istituzionale con il D.P.R. 398/2001 è stata creata, presso il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, la Direzione Centrale per la Difesa Civile e per le politiche di Protezione Civile ([http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/soccorso\\_pubblico/sottotema004.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/soccorso_pubblico/sottotema004.html)).

<sup>58</sup> L'organizzazione del supporto tecnico-operativo del vertice politico in caso di crisi è stata per la prima volta delineata nel “Manuale nazionale per la gestione delle crisi”, documento riservato edito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1980. Il manuale, dedicato alla Cooperazione Civile-Militare, è stato più volte aggiornato (ultima versione: 1994).

- Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>59</sup>;
- Consiglio dei Ministri;
- Comitato Politico Strategico (Cps). Formato da Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministri di Difesa, Esteri e Interno, è responsabile delle decisioni (e del coordinamento) sulle linee di intervento. La partecipazione alle sedute è prevista anche per il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, per il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio e, in veste consultiva, per il Capo di Stato Maggiore della Difesa e per il Segretario Generale del Ministero degli Affari Esteri. Esso *si riunisce esclusivamente durante lo stato di crisi*, acquisendo i risultati della fase pre-decisionale compiuta dallo staff tecnico<sup>60</sup>;
- Centro Decisionale Nazionale (Cdn). Istituito nel 1980 presso la Presidenza del Consiglio è un complesso di strutture e mezzi tecnici di supporto al Cps (ed in via alternativa al Consiglio dei Ministri) del quale sostanzia in concrete misure le scelte adottate nella gestione di crisi. La Sala decisionale, la Sala situazione e il Sistema di comunicazioni sono gli elementi modulari, in stretto collegamento funzionale con i corrispondenti punti chiave dei singoli Ministeri e con i Servizi di informazione. Attraverso *l'attivazione del Cdn (che quindi non è permanente o meglio non è permanentemente attivo a ranghi completi)* si gestisce l'azione di concertazione verso Ministeri e amministrazioni statali rilevanti, nel rispetto delle diverse competenze attribuite dalle leggi.

Naturale gestore delle crisi è dunque il Governo, nell'ambito del rapporto fiduciario con il Parlamento. Ci sono poi gli organi di coordinamento nazionale:

- Nucleo Politico Militare (Npm). Composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri (e Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio) e da rappresentanti dei Ministeri di Difesa, Esteri e Interno (in particolare dello Stato Maggiore della Difesa e di Aise e Aisi). Possono inoltre partecipare rappresentanti ad hoc provenienti da altri Ministeri ed enti pubblici e privati<sup>61</sup> (ad esempio erogatori di servizi essenziali) secondo

<sup>59</sup> “[...] il quale non è un capo del Governo nel senso normalmente dato a questo termine negli altri paesi occidentali, ma ha comunque un ruolo centrale all'interno del processo decisionale: ha gli oneri pratici del comando pur non avendone tutta l'autorità formale (che può esercitare solo in quanto espressione del Consiglio dei ministri).[...]”; M. Nones (direttore della ricerca), R. Romano e S. Silvestri; con la consulenza di A. de Guttry, *L'organizzazione e l'architettura C3I per il vertice decisionale nazionale*, Roma, Rivista militare, 1995 (Collana del “Centro Militare di Studi Strategici” [serie blu]; 69).

<sup>60</sup> ([http://www.carabinieri.it/Internet/Editoria/Rassegna+Arma/2001/2/Studi/06\\_Montuoro.htm](http://www.carabinieri.it/Internet/Editoria/Rassegna+Arma/2001/2/Studi/06_Montuoro.htm)).

<sup>61</sup> Per il ruolo del settore privato si veda paragrafo 3. 3.

necessità. È un organo permanente, presieduto dal Segretario generale della Presidenza del Consiglio, o per delega dal Consigliere militare del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>62</sup>. Esso è attivo anche in condizioni di normalità per monitoraggio e valutazione di situazioni di interesse per la sicurezza interna ed esterna della Nazione a fini di prevenzione. Nelle riunioni collegiali ognuno fornisce le informazioni in proprio possesso e tutti contribuiscono, per la parte di propria competenza, a formulare le linee evolutive della situazione e proporre le conseguenti decisioni da adottare in senso operativo. In caso di crisi il Npm coadiuva il Cps, in veste ausiliaria e di consulenza.

Il Npm si avvale di Commissioni tecniche interministeriali. Organo di supporto per il coordinamento tecnico delle attività di “difesa civile” è la Commissione Interministeriale Tecnica per la Difesa Civile (Citdc) che si riunisce presso il Ministero dell’Interno che la presiede e sovrintende<sup>63</sup>.

Essa, già prevista dal Manuale nazionale per la gestione delle crisi<sup>64</sup> ed istituita con decreto del Ministro dell’Interno del 28 settembre 2001, è presieduta dal Capo del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile ed è composta da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle amministrazioni statali (Difesa, Interno, Salute ed altri secondo opportunità), dell’Azienda Nazionale autonoma delle Strade Statali (Anas), dell’Ispettorato Superiore del Corpo Militare della Croce Rossa Italiana, dell’Agenzia per la protezione dell’ambiente e per i servizi tecnici (Apat) e può essere integrata con i rappresentanti di altri enti e organismi: Ente Nazionale per l’Aviazione Civile (Enac), Ente Nazionale di Assistenza al Volo (Enav), Trenitalia, Poste italiane, etc. La Citdc quale organo di coordinamento a livello centrale a supporto del Npm assicura dunque il coordinamento della difesa civile a livello centrale (delle Amministrazioni centrali dello Stato) mentre il Prefetto assicura il coordinamento a livello periferico<sup>65</sup> e la fase operativa è garantita dalle Forze Armate, Forze dell’ordine, Protezione Civile e altre strutture.

<sup>62</sup> O – come stabilito dal decreto 5 gennaio 2004 – dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile.

<sup>63</sup> Tramite la Direzione Centrale per la Difesa Civile e le Politiche di Protezione Civile, creata presso il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile con il D.P.R. 398/2001 (si veda nota 57).

<sup>64</sup> Si veda nota 58.

<sup>65</sup> Il territorio è sottoposto al controllo delle ex Prefetture, oggi Uffici territoriali del Governo (Utg) che tramite i Prefetti pianificano e coordinano i contributi delle varie amministrazioni in materia di difesa civile sia in maniera ordinaria che emergenziale. Sono disposti obblighi di cooperazione tra gli Utg e le autonomie territoriali e regionali, oltre alle strutture sanitarie e i servizi oggi (parzialmente) privatizzati, come le telecomunicazioni.

Ritornando alle aree coperte dalla Difesa Civile - assicurare la continuità dell'azione di Governo e degli interessi vitali dello Stato tramite la protezione della capacità economica, produttiva, logistica e sociale della Nazione e la riduzione dell'impatto degli eventi di crisi sulla popolazione - si era anticipato che questo ruolo classico è evoluto negli ultimi anni verso scenari complessi.

I compiti della Citdc vanno infatti dai più tradizionali - in relazione alla popolazione il rischio Nucleare Biologico Chimico Radiologico (NbcR) è internazionalmente considerato problematica afferente alla difesa civile - ad altri così definiti [corsivo aggiunto]: “[...] valutare le situazioni emergenti e pianificare le misure da adottare in caso di crisi. La Commissione valuta altresì altre ipotesi di rischio, non direttamente riferibili ad azioni dolose, che possono determinare situazioni di crisi per la continuità dell'azione di Governo nonché danni alla popolazione e, in genere, alla sicurezza del paese. In quest'ottica la Commissione e il Dipartimento [dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile] approfondiscono le tematiche legate alle infrastrutture critiche e, in stretta collaborazione con il Ministero della Salute, le modalità di gestione di una crisi prodotta dal diffondersi di gravi malattie epidemiche.”

Queste due ultime aree si inseriscono rispettivamente in una definizione di sicurezza funzionale che riprenderemo nel paragrafo 3. 3 e in una visione rinnovata ed allargata dei tradizionali rischi NbcR di cui al prossimo paragrafo.

### 2.3 Il caso NbcR

Il settore NbcR presenta un'assoluta attualità a causa di diversi fattori che ne concretizzano il rischio - ad esempio l'accresciuta potenziale disponibilità di agenti NbcR e di *know-how* per la “weaponizzazione” degli stessi anche da parte di attori non statali, la proliferazione di armi di distruzione di massa, lo sviluppo di capacità nucleari in paesi fuori dall'orbita Nato.

Qui consideriamo parti selezionate e rilevanti della tematica al fine di illustrare un esempio di *meccanismi di coordinamento tra sistemi di sicurezza interna e sistemi di sicurezza esterna*.

Nel 2001 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha predisposto un Piano nazionale di difesa da attacchi terroristici di tipo nucleare, biologico, chimico e radiologico, documento classificato che individua minacce, possibili scenari e principali contromisure.

Il Piano è concepito come direttiva generale a supporto dell'elaborazione di piani discendenti e di settore predisposti da amministrazioni pubbliche e private erogatrici di servizi essenziali, e dei Piani Provinciali predisposti dai Prefetti. Le pianificazioni sono sottoposte, al fine di testarne la funzionalità e la capacità operativa, a periodiche esercitazioni.

È interessante notare che tanto a livello di pianificazione strategica quanto a livello operativo (e tattico), c'è un ruolo principale dei Ministeri Difesa, Interno e Salute. Ciò illustra un'impostazione che *interfaccia un sistema di sicurezza interno (civile, sanitario) con uno tipicamente esterno (militare)*<sup>66</sup>.

In particolare la partecipazione delle Forze Armate è inclusa a vari livelli: pianificazione strategica ed operativa<sup>67</sup>, fase decisionale<sup>68</sup>, formazione ed esercitazioni<sup>69</sup>, intervento operativo ove necessario<sup>70</sup> (a sostegno dei Vigili del Fuoco che fanno capo al Ministero dell'Interno e che sono responsabili primari per questi tipi di intervento).

Inoltre il coordinamento tra corpi tipicamente assegnati alla sicurezza interna e corpi tipicamente assegnati a quella esterna si verifica anche risalendo verso gli organi decisionali/politici e di supporto, in base alle già menzionate composizioni del Comitato politico strategico (Cps), del Nucleo politico militare (Npm) e della Commissione interministeriale tecnica per la difesa (Citdc).

Concludiamo con una breve riflessione sul ruolo militare attuando un distinguo: la sinergia civile/militare è certo un valore aggiunto<sup>71</sup>, ma mentre il livello strategico-militare è opportunamente collocato nel sistema decisionale, un utilizzo operativo nel settore della sicurezza interna è auspicabile solo per le "emergenze". Ciò al fine di evitare uno snaturamento di

<sup>66</sup> Tale esempio mostra più di altri l'attività che le Forze Armate sono chiamate a svolgere in maniera *concorsuale* in caso di pubbliche calamità o di straordinaria necessità ed urgenza.

<sup>67</sup> La Difesa ha partecipato alla stesura del Piano a livello strategico ed operativo, come membro del Comitato interministeriale di esperti che lo hanno sviluppato ed è impegnata in attività di consulenza tecnica.

<sup>68</sup> Come detto la Difesa è presente nel Cps.

<sup>69</sup> La Scuola interforze per la difesa Nbc (1953) è attiva nella organizzazione di diversi tipi di corsi ed esercitazioni – istituzionali (*decision-making*) ed operativi - per personale militare e personale proveniente da amministrazioni civili.

<sup>70</sup> Dal momento che la Difesa può fornire *team* specializzati per il rilevamento, ma anche per la bonifica, e poi supporto a compiti di ordine pubblico, di isolamento, di trasporti speciali. Ciò avviene su richiesta e compatibilmente con le proprie capacità tecniche e disponibilità di uomini e mezzi.

<sup>71</sup> La sinergia è adeguatamente realizzata per diversi aspetti, anche se lo scambio di *lessons learned* dovrebbe essere incrementato.

uno strumento che segue dinamiche addestrative, motivazionali, di sostenibilità degli equipaggiamenti e di bilancio peculiari<sup>72</sup>.

#### 2.4 La funzione della Protezione Civile

Qui consideriamo parti selezionate e rilevanti dell'elemento Protezione civile al fine primario di illustrare l'importanza centrale della catena di comando in caso di crisi.

Lo sviluppo della struttura negli ultimi anni fornisce una disponibilità di strumenti notevole, ma evidenzia anche problematiche sovrapposizioni istituzionali. Brevemente, per indicare le possibili differenze tra Difesa Civile e Protezione Civile in Italia possiamo dire che mentre la Difesa Civile attiene a quanto detto e quindi in maniera prioritaria ad atti intenzionali, la Protezione Civile attiene alla salvaguardia, al soccorso, all'assistenza della popolazione e alla tutela e al recupero dei beni a fronte di calamità naturali/antropiche di natura involontaria.

In Italia le due materie, a differenza dei modelli organizzativi largamente adottati all'estero, afferiscono a due amministrazioni differenti:

- Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio a livello centrale;
- Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile presso il Ministero dell'Interno.

La Difesa Civile è un sistema protetto sottratto al decentramento, mentre la Protezione Civile è un sistema aperto oggetto di decentramento.

Ora, in alcune evoluzioni normative - e, ovviamente, di interpretazione delle normative stesse - e della prassi la Difesa Civile deve far fronte anche a scenari complessi (come in parte visto), relativi a situazioni emergenziali slegate da atti di matrice volontaria e quindi in un certo senso sovrapposte a compiti di Protezione Civile<sup>73</sup>. Inoltre anche gli eventi significativi per la Protezione Civile, già con legge 996/1970, includono il concetto di calamità pubblica come eventi dovuti al fatto dell'uomo<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Si veda M. Nones (2008) "‘Emergenze’ civili e ruolo delle Forze Armate", in *Affarinternazionali*, rivista on-line di politica, strategia ed economia, agosto 2008 (<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=921>).

<sup>73</sup> Il nome stesso della Direzione Centrale per la Difesa Civile e le Politiche di Protezione Civile evidenzia la complessità delle competenze.

<sup>74</sup> Legge 996/1970 *Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità - Protezione civile* (<http://www.protezionecivile.fvg.it/ProtCiv/GetDoc.aspx/134/L.08121970n.%20996.pdf>).

A livello di organizzazione delle due funzioni inoltre il quadro è reso più complesso da alcune operazioni di decentramento istituzionale che in materia di protezione civile hanno affidato a regioni, province e comuni poteri originariamente affidati esclusivamente allo Stato<sup>75</sup>.

Nel caso di rischi Nbc, inoltre, le ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri 3275/2003 e 3285/2003 nominano il Capo del Dipartimento della Protezione Civile come Commissario delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri (fatti salvi i poteri del Ministro dell'Interno) responsabile per il coordinamento e l'attuazione delle necessarie contromisure.

La dualità tra Dipartimento dei Vigili del Fuoco (parte del Ministero dell'Interno) ed il Dipartimento della Protezione Civile (parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri) unita a questi fattori può determinare l'eventualità che, in situazioni di emergenza, la *definizione della catena di comando e controllo, e del coordinamento*, specie ai livelli di vertice, non sia agevole. Il problema è stato spesso risolto con la nomina di un Commissario straordinario direttamente nominato dal Governo o tramite legislazione ad hoc, ovvero l'uso della decretazione d'urgenza (con la sua complessa disciplina costituzionale, regolamentare ed ordinaria), di parziale utilità pratica e che in certa misura scavalca i mandati originari che dunque risultano inadeguati. Alcune notazioni sono possibili.

Il sistema della protezione civile ha assunto importanza crescente negli ultimi anni per ragioni di vicinanza alla Presidenza del Consiglio, di flessibilità (il Dipartimento può disporre l'utilizzo di assetti dei singoli Dicasteri in maniera sufficientemente diretta e rapida), di presenza capillare sul territorio, di disponibilità di bilancio, di strutture di comando e controllo versatili: la Sala

<sup>75</sup> Legge 225/92 *Istituzione del servizio nazionale della protezione civile*.

"[...] può comportare il rischio per lo Stato di non essere sempre in grado di assicurare il necessario coordinamento in occasione di crisi che attentano alla stessa sicurezza della nazione. [...] che ha comportato, tra l'altro, l'affidamento alle Regioni dell'intera responsabilità della Protezione Civile e con essa quella della gran parte delle attività che concorrono a sostanziarne la funzione (esempio Sanità), senza garantire contestualmente al Dipartimento della Protezione Civile incisivi poteri di coordinamento estesi anche alla miriade di altri Enti che curano servizi ed infrastrutture fondamentali ai fini della tutela dell'incolumità dei cittadini. Come è di già avvenuto per la Sanità, viene così a profilarsi il rischio di tante protezioni civili, così disomogenee, da non essere in grado di lavorare armonicamente, sia nella fase di prevenzione che in quella dell'intervento a seguito di eventi talmente destabilizzanti da concretizzare, oltre che una fattispecie di Protezione Civile, una vera e propria minaccia per lo Stato. [...]" , F. P. Palmeri, *L'organizzazione della difesa civile*, intervento in occasione della Tavola Rotonda su "L'organizzazione della difesa civile del paese a fronte del terrorismo internazionale" (Ispro, Iasd, Roma, 6 aprile 2004 (<http://ssai.interno.it/pubblicazioni/instrumenta/22/02%20-%20palmeri.pdf>)).

situazione “Italia”, di recente costruzione, fornisce la possibilità teorica di gestire contatti con altri attori istituzionali in caso di emergenza - oltre che in condizioni di normalità grazie alla permanente presenza di ufficiali e funzionari di altre amministrazioni distaccati presso il Dipartimento<sup>76</sup>.

Questa Sala situazione potrebbe delineare una supremazia/comprendività tecnologica (Information and communication technology, Ict) che potrebbe portare con sé anche un certo grado di centralità istituzionale. Dal punto di vista tecnologico va inoltre sottolineato come la Protezione Civile italiana stia investendo in Ricerca e Tecnologia (R&T) in una serie di progetti nazionali ed europei *network-centrici* con una ricerca di interoperabilità per i propri bisogni di coordinamento. Ciò risponde ad un disegno operativo, ma anche politico, nel quale il controllo delle tecnologie dell’informazione significa potenzialmente anche mettersi al centro di una ancora embrionale *Homeland Security* italiana.

D’altro canto, come visto, la Protezione Civile esprime, nell’interazione con la Difesa Civile, anche punti deboli del sistema come la decretazione d’urgenza ed in generale l’indefinitezza preventiva di alcuni livelli della catena di comando e controllo e del coordinamento<sup>77</sup>.

Tale indefinitezza si ricompone (solo) al vertice nella scelta del Presidente del Consiglio dei Ministri come leadership politica (capacità e poteri) che permane tale sia in caso di emergenze di difesa civile (come visto nel paragrafo 2. 2) che di protezione civile (esercitata attraverso il Dipartimento di Protezione Civile).

L’importanza della catena di comando si conferma dunque centrale ed è certamente da includere negli elementi che dovrebbero formare una Strategia di sicurezza nazionale per l’Italia, come spiegato nel prossimo capitolo.

<sup>76</sup> Componenti del servizio nazionale di Protezione Civile: Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco; Forze Armate; Polizia di Stato; Arma dei Carabinieri; Guardia di Finanza; Corpo Forestale dello Stato; Ispra - Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale; Cnr - Centro Nazionale delle Ricerche; Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia; Enea - Ente per le Nuove tecnologie, l’Energia e l’Ambiente; Croce Rossa Italiana; Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico. (<http://www.protezionecivile.it/links/index.php?&id=49>).

<sup>77</sup> ‘[...] Mentre da un lato è forte ed evidente l’esigenza di unificare i vari livelli d’intervento secondo un solo piano strategico e un’unica responsabilità di comando, d’altro lato l’esperienza compiuta in questi anni è stata in genere quella di una divisione delle competenze e delle linee di responsabilità.[...]’. R. Alcaro, F. Chiesa e S. Silvestri (a cura di), *Strategie di sicurezza e modelli di difesa a confronto: i casi di Gran Bretagna, Francia e Germania*, Roma, Senato della Repubblica, settembre 2008, 30 p. (Contributi di Istituti di ricerca specializzati; 99).

---

# 3. CONSIDERAZIONI PER UNA STRATEGIA DI SICUREZZA NAZIONALE

Nonostante l'esistenza di diversi documenti, procedure e pratiche relative alle dimensioni esterna ed interna della sicurezza, sarebbe opportuna l'adozione di un singolo documento governativo che descriva una Strategia di sicurezza nazionale per l'Italia. Di seguito si evidenziano alcuni elementi che si ritiene dovrebbero essere considerati nell'elaborazione di tale documento.

## 3.1 *Convergenza tra dimensioni esterna ed interna della sicurezza*

Dall'analisi appena condotta emerge con chiarezza che le dimensioni interna ed esterna della sicurezza presentano numerose aree di sovrapposizione in termini di attori, funzioni e mezzi. La convergenza tra le due può essere osservata, sia a livello nazionale che europeo, su diversi piani: sul piano politico-istituzionale (sovrapposizione delle funzioni e delle regolamentazioni tra diverse istituzioni), sul piano operativo (dispiegamento di personale civile e militare nel corso delle stesse missioni, assegnazione di compiti civili a militari) e sul piano tecnologico industriale (tecnologie duali).

A livello europeo<sup>78</sup> tali tendenze sono ormai in atto, generalmente riconosciute e perseguite. Le problematiche legate alla separazione di queste due dimen-

<sup>78</sup> Per un'analisi della convergenza tra sicurezza e difesa a livello europeo, si veda L. Marta (2008) "Le nuove Minacce", in *Risk: quaderni di geostrategia*, a.9., n. 5 (novembre - dicembre 2008), pp. 75-80. In particolare, sono da notare: la tendenza al dispiegamento di personale civile e militare in missioni europee miste; la direttiva della Commissione Europea (Direttiva 2009/81/Ce "relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di

sioni stanno emergendo; il pieno sviluppo organizzativo che ne dovrebbe conseguire è tuttavia ostacolato - fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona - dalla struttura in pilastri dell'Unione che prevede binari differenti per le questioni politico-decisionali ed economico-finanziarie a seconda che rientrino nella sfera della sicurezza civile o della difesa militare. Appurato il fatto che l'evoluzione europea verso un'organizzazione trasversale ai pilastri dipende essenzialmente da uno sforzo politico-concettuale degli Stati che non avverrà nel breve-medio termine, è logico pensare che l'adozione di un approccio che favorisca tale convergenza a livello nazionale sia il giusto punto di partenza.

I maggiori paesi europei, come Francia, Germania e Regno Unito, hanno di recente adottato Strategie di sicurezza nazionale (Ssn) in cui la convergenza tra sicurezza interna ed esterna viene esplicitamente riconosciuta, con la conseguente necessità di sviluppare importanti sinergie tra lo strumento civile e quello militare<sup>79</sup>. Il caso francese ne è forse la prova più evidente: già il titolo del documento - *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale* - è testimone di una nuova prospettiva. Al riconoscimento formale di tale evoluzione e alla sua esplicita menzione su documenti ufficiali seguono conseguenze sul piano pratico. Tra queste, vi è l'adozione di iniziative volte al rafforzamento del coordinamento delle amministrazioni coinvolte (innanzitutto Ministero dell'Interno, Ministero della Difesa), la formazione di tavoli interministeriali per declinare in modo congiunto le politiche che derivano dal documento di orientamento generale, l'attuazione di sinergie a livello operativo, procedurale e finanziario. Il *Livre Blanc* francese prevede per l'appunto la formazione di un *Conseil de la Défense et de la Sécurité Nationale* che riunirà vari Ministri ed esperti di sicurezza e difesa e sarà presieduto dal Presidente della Repubblica (simile al nostro Consiglio Supremo di Difesa, ma con attribuzioni più operative e funzioni di indirizzo).

Anche in Germania si va verso il coordinamento interministeriale civile/militare, se pur con suddivisioni di tipo tematico (sicurezza dei cieli, anti-terrorismo, ecc).

taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce) che riconosce la simile sensibilità e le analoghe necessità dei settori sicurezza e difesa nel campo degli appalti pubblici; le seppur modeste novità istituzionali che verrebbero introdotte dal Trattato di Lisbona per un maggior coordinamento tra primo e secondo pilastro.

<sup>79</sup> Per un'analisi delle nuove strategie di sicurezza nazionali di Francia, Germania e Regno Unito, si veda *Strategie di sicurezza e modelli di difesa a confronto: i casi di Gran Bretagna, Francia e Germania*, op. cit.

L'Italia dovrebbe innanzitutto prendere atto di queste evoluzioni e modellare su di esse le future riflessioni. Nonostante il ritardo dovuto all'assenza di una Ssn, è da riconoscere l'esistenza di alcuni elementi del sistema italiano in linea con questa convergenza, come ad esempio nell'ambito di alcuni organi decisionali/consultivi per la sicurezza interna (Cps o Npm) ed esterna (Commissione di alta consulenza); o nell'ambito della riorganizzazione del servizio di intelligence, non più basata sulla divisione tra servizi di informazione civile e militare, ma su un approccio "geografico" in cui l'Aisi si occupa di sicurezza interna e l'Aise di sicurezza esterna<sup>80</sup>.

Passi concreti sono poi individuabili anche sul piano tecnologico/industriale: nel settore spaziale, in particolare, l'Italia è pioniera nella concezione, sviluppo e utilizzo di un sistema satellitare d'osservazione della terra a carattere duale (costellazione Cosmo-SkyMed). I motivi che hanno spinto il Ministero della Difesa e l'Agenzia Spaziale Italiana a condividere il sistema sarebbero da ricercare più nella mancanza, da parte di entrambi, delle risorse necessarie per sviluppare sistemi simili, ma separati, piuttosto che in una lungimiranza strategica e concettuale. Quali che siano i motivi, Cosmo-SkyMed costituisce un importante passo verso un'impostazione mentale ed una consuetudine amministrativa, procedurale ed industriale utili per il futuro.

Adottando documenti di Ssn basati sull'approccio appena descritto, e facendo seguire iniziative concrete su diversi piani, i paesi europei non solo garantiscono in modo più efficace ed efficiente la propria sicurezza, ma danno anche inizio ad una cultura interdisciplinare della sicurezza che si dovrebbe riflettere, in futuro, anche a livello europeo, specialmente in riferimento all'auspicabile evoluzione istituzionale dell'Unione.

### 3.2 *L'aspetto internazionale*

Le organizzazioni di sicurezza di cui l'Italia fa parte (*in primis* Nato, ma anche Ue, Onu e Osce) danno concretezza ad alleanze ed accordi tra Stati sovrani; così, le politiche che ne discendono rispettano e rispecchiano (in misura maggiore o minore) i principi e gli interessi degli Stati membri. A rigor di logica, ad un'attività *in primis* condotta a livello interno e tesa alla chiara identificazione degli interessi nazionali e delle minacce e all'elaborazione delle

<sup>80</sup> Si veda nota 51.

priorità e delle risposte, segue un'attività diplomatica presso tali consessi al fine di vedere tali visioni considerate il più possibile all'interno dei documenti collettivi. Il passaggio è dunque dal nazionale al multinazionale; in altre parole la Ess o il Concetto Strategico Nato contengono e riflettono gli interessi e le priorità nazionali, comuni a quelli degli alleati. Questo sarebbe il percorso logico. L'Italia sembra, per diversi aspetti, essersi trovata invece a far parte di organizzazioni di sicurezza e a sottoscrivere i relativi documenti senza aver prima condotto l'analisi strategica nazionale auspicata.

Nel caso italiano dunque, il percorso da seguire è diverso: l'auspicata elaborazione di una Ssn, successiva rispetto ai documenti "collettivi", rifletterà in modo naturale tali documenti, se l'analisi geopolitica condotta a priori farà emergere una sostanziale coincidenza tra gli interessi portati avanti fino ad ora ed i nuovi emersi. In caso contrario, essa impegnerà i funzionari italiani nella progressiva integrazione dei nuovi elementi all'interno dei documenti collettivi. Questa seconda ipotesi, probabile, ma non portatrice di sconvolgimenti rispetto alle posizioni adottate fino ad ora - vista la sostanziale comunanza di valori e principi tra l'Italia e i suoi alleati - comporterà evidentemente un costo in termini di risorse e impegno.

La Nato e l'Ue, principali organizzazioni di sicurezza per l'Italia, formulano documenti di indirizzo strategico e di sicurezza soggetti ad aggiornamento. Il nuovo concetto strategico dell'Alleanza Atlantica - in corso di elaborazione - dovrà aggiornare dopo 10 anni (l'ultimo è del 1999) gli indirizzi politico-militari generali dell'Alleanza (gli obiettivi strategici, il suo ambito d'azione). Esso dovrà, più in generale, affrontare l'irrisolta questione della sua ragion d'essere con la fine della guerra fredda.

È probabile che la Nato decida di allargare istituzionalmente le proprie funzioni di attore di sicurezza a questioni attuali quali il terrorismo, la sicurezza cybernetica, l'ambiente, la sicurezza energetica. Anche in questo caso, dovrà trattarsi di sfide condivise anche a livello europeo e nazionale: è il momento per l'Italia di portare avanti le proprie posizioni e di influenzare il più possibile l'azione di un'alleanza di cui è già ora il quarto contributore in termini di uomini e mezzi.

La Ess, elaborata nel 2003, avrebbe dovuto essere "aggiornata" cinque anni dopo, ma diversi fattori (tra cui una non netta condivisione della visione del ruolo dell'Ue in questo settore) hanno ridimensionato tale sforzo limitandolo ad un'analisi delle minacce che sostanzialmente conferma la precedente ed alla descrizione dello stato di avanzamento dell'attività europea. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la dimensione della sicurezza europea risulterà

rafforzata ed è probabile che a quel punto possa seguire un aggiornamento della Ess che contenga veri elementi programmatici e di azione: l'Italia dovrebbe farsi trovare pronta per quel momento.

L'appartenenza alla Nato, più che alla Ue - per motivi di "anzianità" e di comprovato funzionamento tecnico - ha influenzato, viceversa, lo strumento militare nazionale: essa ha garantito all'Italia una dottrina di pianificazione e condotta di missioni condivisa con gli alleati<sup>81</sup>, un alto livello di interoperabilità degli equipaggiamenti e delle procedure (un esempio per tutti è la trasformazione net-centrica avviata in Italia) nonché un buon livello di addestramento interforze e congiunto. Inoltre, l'appartenenza alla Nato ha permesso all'Italia, dal punto di vista industriale, non meno importante, di mantenere e rafforzare la competitività presso i mercati dei paesi alleati<sup>82</sup>. Infine, anche la politica di difesa, specialmente in termini di metodo, ne è stata ispirata: la Direttiva Ministeriale 1999 della difesa ha costituito il primo tentativo nazionale di impostare la pianificazione delle Forze Armate seguendo la *Nato Ministerial Guidance* 1998.

L'Italia, membro attivo della Ue e della Nato per cui ha investito importanti risorse ed energie, ha dunque la possibilità, nell'ambito dei processi di riflessione strategica prossimi, di portare avanti i propri interessi, individuati ed elaborati attraverso una riflessione che è prima di tutto nazionale.

### 3.3 Il concetto di sicurezza funzionale

Il labile confine tra dimensione esterna e dimensione interna della sicurezza sopra descritto, è una delle componenti chiave del concetto di *sicurezza*

<sup>81</sup> In particolare, per quanto riguarda le Peace Support Operations (Pso), ossia l'ampio ventaglio di missioni che rientrano nella categoria delle cosiddette "Non article 5 crisis response operations" (definizione Nato), l'Italia ha adottato la dottrina Nato in materia pubblicata nel 2001: Allied Joint Publications 3.4.1 (AJP) e AJP9 del 2003 sulla Cooperazione Civile-Militare (Cimic). Alcuni paesi, come il Regno Unito, la Francia, il Canada, gli Stati Uniti, hanno sviluppato una propria dottrina nazionale al riguardo. Vedi Dr. W. Kuehne, *Peace Operations and Peacebuilding in the transatlantic dialogue – Key political, military, police and civilian issues*, Center for International Peace Operations, Berlino, Analisi 08/09 ([http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/Kuehne\\_Peace\\_Operations\\_Transatlantic\\_Dialogue\\_08\\_09.pdf](http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/Kuehne_Peace_Operations_Transatlantic_Dialogue_08_09.pdf)). Una dottrina nazionale sulle Pso – intesa come documento unitario che raccolga diversi documenti dottrinali in materia – è in corso di elaborazione anche in Italia, da parte del Centro Innovazione Difesa (Cid) presso il III Reparto "Politica Militare e Pianificazione" dello Stato Maggiore Difesa).

<sup>82</sup> M. Nones e S. Silvestri, *European Security and the role of Italy* Roma, Istituto Affari Internazionali, 2009 (Documenti IAI 0921) (<http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0921.pdf>).

*funzionale*<sup>83</sup> che pure può fornire elementi utili alla definizione di una Strategia di sicurezza nazionale italiana.

Essa, ponendo al centro il fattore umano, è volta ad assicurare la continuità efficace ed efficiente delle funzioni vitali delle società odierne a fronte di eventi che ne possano causare *interruzioni*.

Dal momento che ciò che si deve salvaguardare sono le *funzioni*, particolare attenzione è prestata alle *infrastrutture/sistemi* che le veicolano ed assicurano, intese nel senso fisico, come le reti dei trasporti, di distribuzione energetica e delle acque; economico, come il sistema bancario e finanziario, o virtuale come il cyberspazio e le telecomunicazioni<sup>84</sup>.

Considerare inoltre che le distanze oggi non sono più determinate solo dal dato geografico, ma anche dalla potenziale rapidità dei collegamenti, rende particolarmente urgente una risposta alla vulnerabilità dei *sistemi* e delle loro *interconnessioni*.

Per quanto riguarda i rischi relativi a questa interpretazione della sicurezza, si verifica un affiancamento tra eventi intenzionali, naturali e accidentali, in termini di alcune tipologie di protezione e gestione nelle *crisi-interruzioni* che possono essere sostanzialmente le stesse indipendentemente dal fatto che si tratti di un'emergenza "casuale" o "causata".

Questo aspetto, va da sé, può essere considerato un punto favorevole per possibili sinergie.

È poi innegabile che questi tratti salienti della categoria legati alle infrastrutture critiche siano condivisi in ambito europeo ed internazionale (a livello istituzionale e di ricerca<sup>85</sup>) e devono essere tenuti in conto in una

<sup>83</sup> Per approfondimenti si veda F. Di Camillo, *Una nuova sicurezza per l'Unione europea: integrazione e coordinamento istituzionale*, Torino, Centro Studi sul Federalismo, 2007, (CSF papers) ([http://www.csfederalismo.it/Papers/PP\\_Dicamillo.pdf](http://www.csfederalismo.it/Papers/PP_Dicamillo.pdf)).

<sup>84</sup> Ci si possono far rientrare i settori determinanti dello sviluppo economico e del sistema sociale: assetti non replicabili di energia, trasporti e comunicazioni.

<sup>85</sup> A livello istituzionale basti pensare alle iniziative Ue relative alla protezione delle infrastrutture critiche europee che hanno portato all'adozione della Direttiva 2008/114/Ce "relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione" che stabilisce per l'appunto una procedura per la loro individuazione e un *approccio comune* per la valutazione delle necessità di protezione. Esse sono definite come elementi o sistemi (o parte di questi) essenziali per il mantenimento delle funzioni vitali di una società, la cui distruzione avrebbe un significativo impatto su almeno due Stati membri. I settori al momento considerati sono energia e trasporti, ma non si esclude la possibilità di includere ulteriori settori (con priorità al settore Ict). Gli Stati membri dovranno conformarsi alla Direttiva entro gennaio 2012.

Strategia di sicurezza nazionale realistica, che consideri il complicato disegno di *sistemi di sistemi* in cui nessuno Stato può considerarsi immune da *interruzioni di funzioni* di un altro Stato: la sicurezza ha un carattere *transnazionale*.

E la sicurezza ha anche un carattere “*transfunzionale*” dal momento che interruzioni di una funzione (ad esempio elettricità) possono tradursi in interruzioni di funzioni di altro tipo (ad esempio Ict) e viceversa, in una interconnessione delle vulnerabilità.

Altro vantaggio di questa concezione è quello di evidenziare, più di altre rappresentazioni, la *necessità di includere il settore privato in tutte le fasi della gestione della sicurezza* (dalla prevenzione alla gestione delle conseguenze) per una Strategia di sicurezza nazionale che tenda ad essere efficace, efficiente e sostenibile. È chiaro che qualsiasi iniziativa di protezione delle infrastrutture critiche deve coinvolgere il settore privato: le compagnie private sono sempre più proprietarie e/o gestrici (del controllo) dei sistemi (pensiamo ad esempio all'importanza del settore delle telecomunicazioni), sono fornitrici di beni e servizi, e sono sede di ricerche e tecnologie innovative per la sicurezza. Questi motivi, uniti a quelli più tradizionali legati alle limitatezze di bilancio, rendono necessario lo sviluppo di adeguate *partnership* pubblico-private.

D'altra parte la natura di queste minacce, inserite in un contesto di sistemi di sistemi - per i quali non rilevano confini geografici, economici, burocratici, politici, in una parola funzionali - si riflette in una *proliferazione di autorità coinvolte nella gestione della sicurezza*.

Questo è certo evidente a livello Ue se pensiamo all'incremento del numero di Agenzie e a livello nazionale [corsivo aggiunto]: “[...] *manca un accentramento di compiti e strutture per la sicurezza nazionale*. Sono almeno una decina le istituzioni e gli enti che, in vario modo e a vario titolo, si occupano in Italia della *homeland security*: la Presidenza del Consiglio, il dipartimento per la Protezione Civile, l'autorità nazionale per la Sicurezza, il Ministero dei Trasporti, quello degli Interni, il Dicastero della Salute, quello della Difesa, il Corpo della Guardia di Finanza, che fa capo al Ministero dell'Economia e delle Finanze, per non parlare poi della folta schiera di enti locali. *Purtroppo, occorre constatare come in questo scenario, le sovrapposizioni e le duplicazioni siano quanto mai pericolose. La frammentazione dei centri di responsabilità può, infatti, ridurre drammaticamente l'efficacia e la tempestività delle risposte alla minaccia terroristica e al pronto intervento in caso di attacco al nostro paese. Questa complessità normativa rende confuso il quadro isti-*

*tuzionale nel quale devono oggi maturare le responsabilità di contrasto e di gestione di un eventuale atto terroristico.[...]*"<sup>86</sup>.

Questo complicato disegno rimette in causa le tradizionali competenze istituzionali, con interazioni e sovrapposizioni nuove e complesse. Queste devono essere riconosciute come tali e, in secondo luogo, inquadrate e gestite.

### 3.4 Miglioramenti istituzionali

Ora possono esservi diverse maniere di disegnare il *coordinamento politico-istituzionale quale punto chiave della gestione della sicurezza*.

Sia da quanto già presente a livello di organizzazione istituzionale e normativa sia a livello di proposte di studio, è verosimile che qualsiasi ipotesi di riforma in Italia non possa prescindere da un *forte ruolo di Presidente del Consiglio/Presidenza del Consiglio dei Ministri sia nei compiti di policy* (tendenzialmente di lungo termine) sia nei *compiti di gestione dell'emergenza*.

Due esempi selezionati evidenziano questa condizione.

Il primo riguarda l'ipotesi di una struttura in un certo senso multivalente, un *Consiglio Nazionale per la Sicurezza* [corsivo aggiunto]: "[...] Il raggiungimento di questi obiettivi va al di là delle capacità dei singoli dicasteri di riferimento e richiede un'azione complessiva e continuativa a livello di Presidenza del Consiglio. Si è parlato molto in questi anni (senza peraltro fare mai nulla) della istituzione di un *Consiglio Nazionale per la Sicurezza* e/o di un Consiglio per l'Economia internazionale.

Anche senza arrivare a tanto, già sarebbe un grosso passo avanti se venisse istituita *una forte e corposa Segreteria del Consiglio dei Ministri, collegata direttamente al Presidente e al suo Sottosegretario, con capacità di programmazione e di verifica delle politiche governative, che raccolga le competenze sparse qua e là in vari uffici come quelli del Consigliere diplomatico, del Consigliere militare e del Cesis*<sup>87</sup>, arricchendole e collegandole più organicamente al processo decisionale.

Un tale organismo dovrebbe quindi svolgere due compiti chiave: primo, *fornire al Governo una visione prospettica di medio termine che favorisca la coerenza delle decisioni*, secondo, *controllare la rispondenza tra tali iniziative e le risorse che dovranno essere messe a disposizione dei dicasteri interessati, non*

<sup>86</sup> P. F. Guarguaglini, "L'industria c'è: ma l'Europa non investe", in *Liberal Risk* n. 4, giugno-settembre 2004.

<sup>87</sup> Ora Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis), si veda nota 51.

*solo nell'immediato, ma nel più lungo termine (almeno triennale), così da consentire una pianificazione con più alti margini di certezza e di efficacia.[...]*"<sup>88</sup>.

Il secondo esempio riguarda il campo più specifico, ma altrettanto vasto, della minaccia Nbcr sul quale in vario modo e a vario titolo intervengono diverse istituzioni a diversi livelli governativi. Anche in questo caso le tradizionali competenze istituzionali sono rimesse in causa e la frammentazione delle responsabilità può inficiare l'efficacia e l'efficienza della risposta.

Tale complessità va gestita attraverso un *quadro istituzionale e normativo chiaro* preposto alla minaccia Nbcr. *Un quadro oggi carente a causa della mancanza di una strategia a livello politico-istituzionale che deve essere sviluppata con una riconfigurazione del sistema di sicurezza nazionale* [corsivo aggiunto]: "[...] L'ipotesi suggerisce una struttura di supporto presso la Presidenza del Consiglio che sia la base decisionale a livello nazionale, in grado di avvalersi *in permanenza* delle capacità delle amministrazioni ed enti competenti.

Si ipotizza la creazione di un *Consiglio dei Ministri per le Emergenze (Cme)*, formato dal Presidente del Consiglio e dai Ministri dell'Interno, della Difesa, degli Affari Esteri e dell'Economia e Finanze. Alle riunioni il Presidente potrebbe invitare anche altri Ministri di cui si ritenga utile la partecipazione [...].

La molteplicità degli organismi che sarebbero coinvolti in un'emergenza chiamerebbe in causa numerose amministrazioni centrali e locali il cui coordinamento sarebbe assicurato dal Cme a livello di decisioni di ordine generale o di particolare gravità. Il Presidente del Consiglio dovrebbe inoltre essere affiancato da un *Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio appositamente delegato per la gestione delle Emergenze (Sse)* in grado di supportarlo o, in caso di necessità, sostituirlo. Ciò consentirebbe di *assicurare che vi sia nel Governo una figura fortemente specializzata che, per di più, potrebbe assicurare la necessaria continuità di gestione degli interventi.*

A livello esecutivo si potrebbero prevedere un Comitato interministeriale per le emergenze (Cie) formato dai rappresentanti dei Ministri facenti parte del Cme e presieduto dal Sse, con il supporto del Capo del Dipartimento della Protezione Civile. Alle sue riunioni anche il Sse potreb-

<sup>88</sup> S. Silvestri, "È il momento del rilancio", in *AffarInternazionali*, Rivista on-line di politica, strategia ed economia, maggio 2006 (<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=125>). Si veda anche M. Nones, S. Silvestri, R. Romano, con la consulenza di A. de Guttry *L'organizzazione e l'architettura C3I per il vertice decisionale nazionale*, cit. p. 34.

be invitare, a seconda delle esigenze, rappresentanti di altre amministrazioni. I rappresentanti dovrebbero essere di diretta nomina dei rispettivi Ministri, indipendentemente dalla loro carica formale. È infatti fondamentale che essi possano operare con l'autorevolezza che deriva dal potersi interfacciare direttamente col proprio Ministro e con l'autonomia che ne consegue.

*Il Cie dovrebbe riunirsi ed operare in formazioni diverse a seconda dell'emergenza, con incontri regolari volti a pianificare la necessaria attività di prevenzione e addestramento di tutti gli organismi potenzialmente coinvolgibili [...].*

*La nuova struttura, che assumerebbe il comando ed il controllo in caso di emergenza NbcR, favorirebbe in permanenza la creazione di un substrato comune per linguaggi, procedure, scambio di informazioni, assetti, standard tecnico-operativi, formazione ed esercitazioni tra enti diversi tra di loro per storia e competenze a vantaggio del funzionamento ottimale del sistema. Più in generale costituirebbe, inoltre, uno strumento di programmazione e di verifica delle politiche governative.[...]”<sup>89</sup>.*

Queste ipotesi sono rilevanti soprattutto se concepite in un'ottica di ottimizzazione (e valorizzazione di alcuni aspetti) dell'esistente che accompagni l'eventuale progressiva realizzazione di soluzioni ad esse ispirate, rifuggendo da inutili duplicazioni organizzative e di bilancio.

<sup>89</sup> M. Nones (Direttore della Ricerca), F. Di Camillo, M. Barbeschi e R. Mugavero, *La minaccia NbcR: potenziali rischi e possibili risposte*, Roma, gennaio 2008 (Ricerche Centro Militare di Studi Strategici - CeMiSS) ([http://www.iai.it/pdf/Economia\\_difesa/Minaccia-NbcR\\_CeMiSS\\_2008.pdf](http://www.iai.it/pdf/Economia_difesa/Minaccia-NbcR_CeMiSS_2008.pdf)).

---

## CONCLUSIONI

La presente analisi è partita dalla constatazione che l'Italia non dispone di un unico documento istituzionale dedicato ad una Strategia di sicurezza nazionale (Ssn).

Si sono pertanto considerati documenti istituzionali - non classificati e resi pubblici e accessibili alla data del 1 luglio 2009 - delle dimensioni esterna ed interna della sicurezza rilevanti ai fini dell'identificazione delle minacce alla sicurezza nazionale e delle linee guida per le risposte a livello strategico.

Dallo studio di questi documenti è emersa innanzitutto la mancanza di un'analisi globale, condivisa e obiettiva degli *interessi nazionali*, da cui dovrebbero derivare l'identificazione delle *minacce* (a tali interessi) e quindi delle *risposte*. Nondimeno alcuni dei documenti trattano, con i limiti che li caratterizzano e a vario titolo e livello, delle sole minacce e risposte. Ed è dalla considerazione di questi documenti in particolare che si possono trarre alcuni elementi che, pur non pretendendo di essere esaustivi, dovrebbero rientrare in una Ssn per l'Italia, della quale si auspica l'elaborazione.

Qui di seguito si riportano alcuni di questi fattori privilegiando quelli che informano o dovrebbero informare tanto la *dimensione esterna che quella interna della sicurezza, dimensioni che rientrano entrambe a pari titolo in un'unica Ssn*.

Entrambe le dimensioni sono rilevanti al punto che la Ssn potrebbe anche chiamarsi Strategia di sicurezza e difesa nazionale. È un'ipotesi che potrebbe immediatamente e semanticamente<sup>90</sup> richiamare la doppia dimensione evi-

<sup>90</sup> Va da sé che una Ssn costituirebbe un passo istituzionale importante verso la definizione di una semantica comune al momento assente: il contenuto del termine "sicurezza" è perce-

denziata nel presente studio, che deve essere intesa non come semplice somma, ma come punto di partenza per l'individuazione delle aree comuni alle dimensioni esterna ed interna della sicurezza e per la ricerca di una loro valorizzazione attraverso una gestione progressivamente integrata.

È innanzitutto questa *convergenza* tra le due dimensioni della sicurezza che dovrebbe essere inclusa nella Ssn: tale sintesi dovrebbe essere presente ad un *livello* per l'appunto *strategico* (in primis politico-istituzionale) per poi tradursi ai *diversi livelli* (tecnico-operativo, finanziario, industriale, ...).

Le due dimensioni hanno, come visto, implicazioni reciproche. Il labile confine tra diversi aspetti delle due aree *rimette in causa le tradizionali divisioni di competenze tra attori istituzionali pertinenti ad una e all'altra, comportando la necessità di misure legislative e procedurali che ne rafforzino il coordinamento ai livelli politico-istituzionali e tecnico-operativi, dando luogo a sinergie altrimenti impraticabili*<sup>91</sup>.

Per cercare un punto di riferimento per questo coordinamento, il *livello politico-istituzionale* è certo quello che risulta centrale in entrambe le dimensioni: dunque individuazione delle minacce, prima di tutto, e delle linee di risposta. Individuazione che andrebbe fatta in maniera *condivisa* dalle amministrazioni rilevanti come condizione necessaria, ma non sufficiente, per la ricerca di risposte coordinate fino ai livelli tecnico-operativi.

Le strutture di vertice decisionale presenti nelle proposte di miglioramento istituzionale tentano di rafforzare l'*accentramento delle responsabilità, ossia il principio di autorità unica*, già evidenziato dalla centralità del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri tanto per la sicurezza interna che - in maniera meno diretta - per quella esterna, già presente nelle strutture esistenti.

Per la dimensione interna della sicurezza è stato riportato il funzionamento dei vertici della difesa civile/sicurezza interna. Con riferimento alla catena di comando piuttosto tecnico-operativa in caso di emergenze è da ricordare la forte potenzialità legata al Dipartimento della Protezione Civile per le caratteristiche di flessibilità e per la vicinanza alla Presidenza del Consiglio e diretto contatto con il Presidente del Consiglio in caso di crisi. A tale proposito se una Ssn può spingersi fino ad individuare una catena di comando operativa "interna", lo sviluppo del Dipartimento dovrebbe essere tenuto in considerazione per gli avanzamenti verso un coordinamento tra

pito ed interpretato in maniera diversa dalle singole amministrazioni, ma anche all'interno di una stessa amministrazione.

<sup>91</sup> Ciò dovrebbe anche favorire la razionalizzazione delle risorse disponibili.

sistemi di sicurezza tipicamente interni (civili, sanitari) e tipicamente esterni (apporto concorsuale delle Forze Armate per emergenze e pubbliche calamità) su territorio nazionale.

Il senso di questo coordinamento è stato confermato dalla recente riforma dei servizi di informazione non più basati sulla divisione tra servizi di informazione civile e militare, ma su un approccio “geografico” in cui l’Aisi si occupa di sicurezza interna e l’Aise di sicurezza esterna, ed entrambe rispondono al Presidente del Consiglio dei Ministri. Ciò conferma quanto centrale sia lo scambio di informazioni anche all’interno delle amministrazioni di uno stesso paese<sup>92</sup>.

Insieme alle amministrazioni - specialmente a livello tecnico-operativo - deve essere coinvolto, dove rilevante, il *settore privato*. Un suo ruolo è necessario laddove si considerino alcune chiavi di lettura delle minacce. Se si pensa alla centralità della sicurezza del cittadino ad esempio - tema riconosciuto anche a livello istituzionale (Strategia europea in materia di sicurezza) e delle politiche Ue (come nel settore della ricerca finanziato dalla Commissione europea) - si può ritenere che questa sia ben interpretata dal concetto di *sicurezza funzionale* che, come visto, è volta alla salvaguardia delle funzioni chiave delle società odierne. Qui il riferimento diretto alle infrastrutture e ai servizi impone il coinvolgimento del settore privato che non solo è proprietario e/o gestore di larga parte degli stessi e/o della loro sicurezza, ma più in generale è in prima linea nella ricerca, sviluppo e produzione di tecnologie (anche duali).

A livello strategico *l’individuazione e la prioritizzazione* delle minacce e delle linee di risposta - da declinare in altre sedi fino ai livelli tecnico-operativi - dovrebbe considerarsi un esercizio “storico”: una Ssn dovrebbe dunque essere intesa come un documento di *medio-lungo termine, evolutivo*,

<sup>92</sup> “L’attacco di Madrid presenta delle similitudini con quello dell’11 settembre nella misura in cui le agenzie governative non sono riuscite a condividere informazioni su un’imminente minaccia terroristica. Sebbene il Governo degli Stati Uniti fosse in possesso di pochi dati direttamente rilevanti per la cospirazione dell’11 settembre, non v’è dubbio che l’abilità di Washington di individuare la trama - di ‘collegare i punti’, gli indizi - sia stata compromessa da un ‘muro’ costituito tra le forze dell’ordine statunitensi e le agenzie di intelligence. Questo problema è stato risolto dopo gli attacchi. George W. Bush ha dato il via a riunioni giornaliere con i capi dell’intelligence e con i responsabili delle forze dell’ordine. Il Congresso ha rimosso il fondamento normativo del ‘muro’ con l’approvazione dello Usa Patriot Act. L’Fbi, la Cia, il nuovo Dipartimento per la *Homeland Security* e molte altre agenzie federali sono oggi chiamate a condividere tra loro e con la Casa Bianca tutte le informazioni relative al terrorismo”. [Libera traduzione da] Richard A. Falkenrath, “Europe’s dangerous complacency”, *Financial Times*, 13 July 2004, <http://www.brookings.edu/views/op-ed/fellows/falkenrath20040707.htm>

quindi periodicamente soggetto a revisioni, ma slegate dall'avvicinarsi dei vari Governi (quindi un documento *bipartisan*). *La sicurezza è nella gestione del cambiamento che richiede un'attenzione politica alta, costante (dunque oltre la gestione delle emergenze) e duratura per fare fronte a scenari evolutivi complessi sui quali adattare una strategia ed un sistema di sicurezza nazionali.*

In generale una Ssn dovrebbe inoltre tenere maggiormente in conto il possibile scarto tra minacce individuate a livello istituzionale (ad esempio priorità al terrorismo internazionale) e minacce percepite dall'opinione pubblica (ad esempio priorità alla criminalità organizzata e preoccupazioni per l'immigrazione illegale, tema normalmente estraneo alla dimensione esterna della sicurezza). E dovrebbe anche dare conto della sostanza delle minacce al di là del vuoto riferimento nominale a categorie troppo comprensive spesso date erroneamente per scontate nel loro contenuto.

Una futura Ssn, che parta dall'analisi condivisa ed obiettiva degli *interessi nazionali* e prosegua poi con l'individuazione delle *minacce* e delle *risposte*, costituirebbe la base su cui negoziare l'elaborazione dei documenti di strategia di sicurezza collettiva in seno alle organizzazioni internazionali (*in primis* Nato e Ue). Minacce e risposte hanno inoltre un *carattere transnazionale*, oltre i confini delle alleanze, perché transnazionale è la sicurezza e transnazionale deve essere la gestione.

La Ssn dovrebbe infine essere un documento abbastanza *flessibile*, al fine di offrire un adeguato margine di manovra per compromessi tra le interpretazioni/attuazioni ai livelli politico-istituzionali meno strategici ed ai livelli tecnico-operativi - non pretendendo dunque di porsi con le caratteristiche di una dottrina - e abbastanza *definito*, al fine di costituire comunque un importante riferimento per convogliare gli sforzi di salvaguardia degli interessi di sicurezza nazionale - in ciò differenziandosi dalla parzialità delle diverse politiche intraprese nei diversi settori che a vario titolo riguardano la sicurezza nazionale.

D'altra parte la questione di cosa esattamente sia la sicurezza nazionale rimane aperta - pensiamo all'uso mutevole delle ragioni di sicurezza nazionale fatto ad esempio per esercitare un veto in consessi internazionali o per non applicare le regole del mercato comune Ue - e il tentativo di inquadrarla in maniera definitiva secondo criteri verificabili si scontra con una *materia in continuo divenire*.

---

## DOCUMENTI E LEGISLAZIONI RILEVANTI

Consiglio dell'Unione europea, *Un'Europa sicura in un mondo migliore - Strategia Europea in materia di Sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003  
(<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>)

*Direttiva 2009/81/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009* relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce  
([http://www.ambientediritto.it/Legislazione/appalti/2009/dir\\_2009\\_81\\_ce.pdf](http://www.ambientediritto.it/Legislazione/appalti/2009/dir_2009_81_ce.pdf))

*Direttiva 2008/114/Ce del Consiglio dell'8 dicembre 2008* relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione  
([http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/protezione\\_infra\\_critiche/directive%20epcip%20it\\_12\\_01\\_2009.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/protezione_infra_critiche/directive%20epcip%20it_12_01_2009.pdf))

*Legge 24 febbraio 1992 n. 225, Istituzione del servizio nazionale della protezione civile*  
(<http://www.protezionecivile.fvg.it/ProtCiv/GetDoc.aspx/7.pdf>)

*Legge 3 agosto 2007, n. 124, Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*

(<http://www.camera.it/parlam/leggi/071241.htm>)

Ministero degli Affari Esteri, Gruppo di riflessione strategica (2008), *Rapporto 2020, le scelte di politica estera*

([http://www.esteri.it/mae/doc/Rapporto2020\\_SceltePoliticaEster\\_a\\_090408.pdf](http://www.esteri.it/mae/doc/Rapporto2020_SceltePoliticaEster_a_090408.pdf))

Ministero della Difesa (2005), *Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa*

(<http://www.difesa.it/SMD/CaSMD/concetto-strategico-ca-smd/>)

Ministero della Difesa (2009), *Direttiva Generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2009*

([http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0736\\_Direttiva\\_2009.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0736_Direttiva_2009.pdf))

Ministero della Difesa (2002), *La Difesa - Libro Bianco 2002*

(<http://www.difesa.it/Approfondimenti/ArchivioApprofondimenti/Libro+Bianco/>)

Ministero della Difesa (2009), *Nota Aggiuntiva allo Stato di Previsione della Difesa per l'anno 2009*

([http://www.difesa.it/NR/rdonlyres/5EF11493-59DD-4FB7-8485-F4258D9F5891/0/Nota\\_Aggiuntiva\\_2009.pdf](http://www.difesa.it/NR/rdonlyres/5EF11493-59DD-4FB7-8485-F4258D9F5891/0/Nota_Aggiuntiva_2009.pdf))

Ministero della Difesa (2009), *Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2009*

([http://www.governo.it/Presidenza/controllo\\_strategico/doc/direttive\\_2009/direttiva\\_difesa\\_2009.pdf](http://www.governo.it/Presidenza/controllo_strategico/doc/direttive_2009/direttiva_difesa_2009.pdf))

Ministero dell'Interno (2009), *Direttiva generale del Ministro dell'Interno per l'attività amministrativa e per la gestione relativa all'anno 2009*

([http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0736\\_Direttiva\\_2009.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0736_Direttiva_2009.pdf))

Ministero della Difesa - Segretariato Generale della Difesa - Direzione Nazionale degli Armamenti (2009), *Defence procurement in Italy 2009*,

(<http://www.difesa.it/Segretario-SGD-DNA/SGD-DNA/DPI/DPI2009.htm>)

Presidenza del Consiglio (2008), *Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sugli indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2008*

([http://www.governo.it/Presidenza/controllo\\_strategico/doc/direttive%20di%20indirizzo/Direttiva\\_Prodi\\_1.pdf](http://www.governo.it/Presidenza/controllo_strategico/doc/direttive%20di%20indirizzo/Direttiva_Prodi_1.pdf))

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2009), *Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sugli indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2009*

([http://www.governo.it/Presidenza/controllo\\_strategico/doc/direttive%20di%20indirizzo/Direttiva2009.pdf](http://www.governo.it/Presidenza/controllo_strategico/doc/direttive%20di%20indirizzo/Direttiva2009.pdf))

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2007), *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza*, a cura del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza

(<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer?tipo=BGT&id=299179>)

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2008), *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza*, a cura del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza

(<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/410061.pdf>)

## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Riccardo Alcaro, Filippo Chiesa, Stefano Silvestri (a cura di), *Strategie di sicurezza e modelli di difesa a confronto: i casi di Gran Bretagna, Francia e Germania*, Roma, Senato della Repubblica, settembre 2008 (Contributi di Istituti di ricerca specializzati; 99), [http://www.iai.it/pdf/Oss\\_Transatlantico/99.pdf](http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/99.pdf).

Clementine Burnley, *Country report on Italy*, FORESEC Deliverable D 2.2, 16 June 2008, [http://www.foresec.eu/wp2\\_docs/Italy.pdf](http://www.foresec.eu/wp2_docs/Italy.pdf).

Giuseppe De Vergottini, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2004 (Saggi Mulino; 622).

Federica Di Camillo, *Una nuova sicurezza per l'Unione europea: integrazione e coordinamento istituzionale*, Torino, Centro studi sul federalismo, 2007 (CSF papers), [http://www.csfederalismo.it/attachments/1348\\_PP\\_DiCamillo\\_07.pdf](http://www.csfederalismo.it/attachments/1348_PP_DiCamillo_07.pdf).

Marco Franchini, "Brevissime note a proposito dei nuovi impegni militari italiani in Afghanistan", in *Studi per Giovanni Motzo*, Milano, Giuffrè, 2003 (Quaderni della Rassegna parlamentare; 7), pp. 203-222.

Giovanni Gasparini, Lucia Marta, Valerio Briani, *Economia e industria della difesa: tabelle e grafici*, Roma, Istituto affari internazionali, marzo 2009, [http://www.iai.it/pdf/Economia\\_difesa/Tabelle-grafici-IT-2009.pdf](http://www.iai.it/pdf/Economia_difesa/Tabelle-grafici-IT-2009.pdf).

Pier Francesco Guarguaglini, "L'industria c'è: ma l'Europa non investe", in *Liberal Risk*, n. 4 (giugno-settembre 2004), pp. 56-62.

Winrich Kuehne, *Peace Operations and Peacebuilding in the Transatlantic Dialogue. Key Political, Military, Police and Civilian Issues*, Berlin, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, August 2009 (ZIF Analysis 08/09), [http://www.zifberlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/Kuehne\\_Peace\\_Operations\\_Transatlantic\\_Dialogue\\_08\\_09.pdf](http://www.zifberlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/Kuehne_Peace_Operations_Transatlantic_Dialogue_08_09.pdf).

Lucia Marta, "Le nuove minacce", in *Risk: quaderni di geostrategia*, a. 9., n. 49 = 5 (novembre-dicembre 2008), pp. 75-80.

Michele Nones, “Emergenze civili’ e ruolo delle Forze Armate”, in *AffarInternazionali*, 19 agosto 2008, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=921>.

Michele Nones (direttore della ricerca), Federica Di Camillo, Maurizio Barbeschi e Roberto Mugavero, *La minaccia NBCR: potenziali rischi e possibili risposte*, Roma, Centro militare di studi strategici, 2008 (Ricerche CeMiSS), <http://www.difesa.it/SMD/CASD/Istituti+militari/CeMISS/Pubblicazioni/detttaglio-ricerche.htm?DetailID=8507>

Michele Nones (direttore della ricerca), Renzo Romano e Stefano Silvestri; con la consulenza di Andrea de Guttry, *L'organizzazione e l'architettura C3I per il vertice decisionale nazionale*, Roma, Rivista militare, 1995 (Collana del “Centro Militare di Studi Strategici” [serie blu]; 69).

Michele Nones and Stefano Silvestri, *European security and the role of Italy*, Roma, Istituto Affari Internazionali, 2009 (Documenti Iai; 0921), <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0921.pdf>.

Francesco Paolo Palmeri, *L'organizzazione della difesa civile*, Intervento in occasione della Tavola Rotonda su ‘L'organizzazione della difesa civile del Paese a fronte del terrorismo internazionale’ (Ispro), Iasd, Roma, 6 aprile 2004.  
<http://ssai.interno.it/pubblicazioni/instrumenta/22/02%20-%20palmeri.pdf>

Natalino Ronzitti, *Il diritto applicabile alle Forze armate italiane all'estero: problemi e prospettive*, Roma, Senato della Repubblica, aprile 2008 (Contributi di Istituti di ricerca specializzati; 90), [http://www.iai.it/pdf/Oss\\_Transatlantico/90.pdf](http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/90.pdf).

Stefano Silvestri, “È il momento del rilancio”, in *AffarInternazionali*, 17 maggio 2006, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=125>.



---

# ALLEGATI

## Indice

1. Ministero degli Affari Esteri, Gruppo di Riflessione strategica (2008), *Rapporto 2020. Le scelte di politica estera* (selezione)
2. Ministero della Difesa, *Missioni/Attività internazionali delle Forze Armate Italiane – Situazione al 28/08/2009*
3. Istituto Affari Internazionali (2009), *Budget della Difesa in Italia 1999-2009*, in Giovanni Gasparini, Lucia Marta, Valerio Briani, *Economia della difesa: tabelle e grafici*
4. Ministero della Difesa (2005), Concetto strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa (selezione)
5. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza* (2007), a cura del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (selezione)
  - Principali proiezioni nazionali ed internazionali della criminalità organizzata
  - Principali progetti di rotte energetiche di interesse europeo. Localizzazione dei principali rigassificatori in esercizio a livello Ue
6. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza* (2008), a cura del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (selezione)
  - Attentati ed azioni intimidatorie. Anni 2006-2007-2008
  - Principali attentati e azioni intimidatorie. Anno 2008. Distribuzione regionale
  - Immigrazione clandestina: persone sbarcate sulle coste italiane. Anni 2007-2008
  - Minacce alla sicurezza economica nazionale

7. Europol, EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT 2009), (selezione)
  - Number of failed, foiled or successful attacks in 2006, 2007 and 2008 per member state and per affiliation
  - Number of arrested suspects in 2006, 2007 and 2008 per member state and per affiliation

### *La sicurezza nell'agenda globale*

Economia e sicurezza globale sono fortemente interrelate. Come già accaduto in passato, un aumento del protezionismo (scenario “neomercantilista”) potrebbe produrre tensioni conflittuali anche sul piano della sicurezza. D'altra parte, lo scenario “multilateralista”, per essere praticabile, ha bisogno di progressi concreti non solo sul piano della *governance* economica ma anche su quello della sicurezza globale. Se non altro perché la facilità e la rapidità delle connessioni globali hanno di per sé facilitato l'ascesa di minacce transnazionali come il terrorismo e la criminalità organizzata (con il possibile allargamento del fenomeno ai paesi ricchi di materie prime: India, Cina, Russia, Nigeria, Brasile).

Nella visione dell'Italia, le priorità di un'agenda per la sicurezza globale sono la lotta contro il terrorismo e la proliferazione della armi di distruzione di massa, la protezione dell'ambiente e la sicurezza energetica (Capitolo II), la gestione delle crisi, con i loro possibili effetti di *spill-over* (Capitolo IV), la promozione dei diritti umani e dei valori democratici.

1. Il terrorismo internazionale non può essere combattuto soltanto con strumenti militari o repressivi. È indispensabile – vista la natura del fenomeno e la sua evoluzione in un sistema a rete, con cellule indipendenti e ormai diffuse in Europa – un forte aumento di cooperazione nel campo dell'intelligence, con ulteriori progressi a livello europeo e con un rafforzamento della cooperazione transatlantica. Sono anche necessari maggiori sforzi con-

giunti in sede G8, come nucleo di una più solida alleanza internazionale contro il terrorismo che potrebbe essere varata dalle Nazioni Unite nel 2011, in occasione del decimo anniversario dell'11 settembre.

2. La proliferazione nucleare, incluse le sue potenziali connessioni con la minaccia terroristica, è una problematica di assoluta centralità per la sicurezza del nostro paese, per quella atlantica e internazionale. Il rischio di proliferazione sta aumentando a causa di molteplici fattori, fra cui una maggiore accessibilità del *know how* e delle tecnologie, e una maggiore disponibilità di materiale fissile.

Le iniziative internazionali finora promosse non sono sufficienti a fronteggiare i rischi di proliferazione nucleare. Risolvere con successo la crisi iraniana sarà decisivo per evitare una crisi definitiva del regime di non proliferazione nucleare.

L'Italia ritiene necessario rafforzare il Trattato di Non Proliferazione (Tnp), che rischia una vera e propria erosione, con progressi paralleli su tre fronti:

- a) il rafforzamento del sistema di salvaguardie dell'Aiea, rendendo vincolante il Protocollo aggiuntivo;
- b) l'attuazione concreta dell'art. 6 del Tnp, che ribadisce gli obblighi di disarmo delle potenze nucleari insieme a quelli di non proliferazione. È ormai evidente che rientra negli interessi di sicurezza delle potenze nucleari stesse compiere passi decisivi di disarmo;
- c) il rafforzamento dei controlli internazionali sul ciclo del combustibile, incluse forme di consorzio per la produzione di energia destinata a usi pacifici.

L'Italia propone che il G8, che include quattro potenze nucleari, metta a punto un Piano d'azione per la *governance* nucleare del Ventunesimo secolo in vista della Conferenza di Revisione del Tnp nel 2010.

### 3. Le Nazioni Unite: il ruolo europeo a New York

La sicurezza globale richiede anche un più efficace coordinamento fra le Nazioni Unite e gli organismi regionali. Le Nazioni Unite restano la fonte principale della legittimità dell'azione internazionale nel settore della sicurezza. Non esiste all'orizzonte nessuna altra organizzazione che possa sostituire l'Onu in questo ruolo, la cui efficacia dipende d'altra parte dal grado di consenso esistente fra i paesi membri del Consiglio di Sicurezza.

In generale, l'Italia ritiene che vada rafforzato il coordinamento europeo all'interno delle Nazioni Unite, attraverso un più stretto raccordo fra le

posizioni assunte a Bruxelles e le posizioni da assumere a New York. Il Trattato di Lisbona, introducendo la personalità giuridica internazionale dell'Ue, offre nuovi strumenti in questo senso. La battaglia sulla moratoria della pena di morte ha reso evidenti i benefici di una maggiore coesione europea in seno alle Nazioni Unite.

Il nodo del coordinamento europeo ispira anche l'approccio dell'Italia al problema della riforma del Consiglio di Sicurezza. La posizione dell'Italia è che l'aumento dei seggi permanenti non risponda a quei criteri di efficacia e di legittimità democratica che dovrebbero orientare la riforma del Consiglio. In assenza di una ipotesi praticabile di seggio europeo, l'Italia ritiene preferibile un aumento dei soli membri non permanenti, secondo principi e modalità che riflettano criteri di "responsabilità regionale".

Nella gestione delle crisi l'attività delle Nazioni Unite può e deve essere resa più efficace attraverso il rafforzamento delle capacità a disposizione dell'Onu o che possano agire sotto mandato delle Nazioni Unite. La maggior parte delle principali missioni internazionali si basa oggi sull'interazione fra Consiglio di Sicurezza, Nato, Ue. L'Italia dà un notevole contributo in questo senso, come dimostrano i livelli della sua partecipazione a missioni internazionali di *peacekeeping* (Capitolo IV). La crescita del numero e del ruolo degli organismi regionali, nei vari continenti, pone l'esigenza di un più sistematico collegamento operativo tra queste ultime e le Nazioni Unite. L'Italia propone di svolgere ogni anno nel quadro Onu un Vertice che riunisca l'insieme delle organizzazioni regionali, per aumentare le sinergie d'azione.

### *Diritti umani e promozione della democrazia nella politica estera*

La sicurezza globale – in una fase in cui sono sempre più porosi i confini fra dinamiche interne e internazionali – non può più essere fondata solo sulla sicurezza degli Stati; deve anche includere la sicurezza degli individui e dei loro diritti. Se uno degli effetti della globalizzazione è di creare relazioni dirette non più soltanto fra gli Stati ma fra le società, il rapporto fra i governi e le loro popolazioni ha per definizione un impatto esterno (dagli *spillover* delle crisi locali, ai flussi di rifugiati, al narco-traffico, al controllo del terrorismo, fino alle condizioni sociali o ambientali di lavoro). In questo senso, il legame fra politica estera e promozione dei diritti umani non è solo di tipo ideale o identitario, per una democrazia europea come l'Italia. Rientra anche nella convinzione che una *governance* efficace del sistema internazionale non possa più tollerare sistematiche violazioni dei diritti

umani.

Se questa è l'ottica in cui porsi – idealistica e realistica al tempo stesso – le politiche che ne conseguono non sono affatto semplici da praticare. Anche perché sono rapidamente svaporate le illusioni post-1989 sul trionfo globale del modello liberal-democratico. Il numero delle democrazie è cresciuto nel tempo. Ma si sono anche rafforzati, anzitutto sul piano economico, modelli fondati sulla combinazione fra autoritarismo e mercato.

Una prima difficoltà, quindi, è l'ascesa o il ritorno di potenze che sembrano decise a stabilire un proprio e distinto modello politico, secondo formule che contraddicono, almeno per ora, la tradizionale convinzione secondo cui il capitalismo genera inevitabilmente le condizioni per la democrazia. Ciò si combina sul piano internazionale a una difesa tradizionale, "assoluta", della sovranità nazionale e del principio della non ingerenza negli affari interni degli Stati. Questa posizione – condivisa non solo dalla Cina o dalla Russia ma da democrazie sovraniste in ascesa (un caso esemplare è l'India) – rende problematica l'adozione nel Consiglio di Sicurezza di politiche condivise per quanto riguarda la protezione dei diritti umani e la soluzione delle crisi umanitarie (Darfur, Birmania). Il sostanziale fallimento del Rapporto Onu sulla "Responsabilità di proteggere" è indicativo.

Una seconda, più tradizionale, difficoltà è come conciliare interessi e valori nelle relazioni internazionali (il caso del Tibet è indicativo). Una tesi possibile è che gestire questo problema a livello bilaterale sia inefficace, per i paesi europei, e nel lungo termine controproducente. Sarebbe quindi essenziale fare maturare un "senso comune europeo" sull'equilibrio da adottare fra interessi e valori, così da evitare che il tema dei diritti umani rimanga vittima di una competizione al ribasso fra politiche nazionali.

Un atteggiamento europeo condiviso potrebbe essere fondato su tre punti:

1. rientra sia negli interessi europei che in una strategia per la difesa dei diritti umani insistere sul piano economico bilaterale sul rispetto di principi di trasparenza e reciprocità, che hanno riflessi nel tempo anche sui criteri politici dello stato di diritto;
2. conviene perseguire tutte le forme possibili di collaborazione in settori come l'anti-terrorismo, la non proliferazione, l'ambiente, dove l'interesse a una collaborazione globale è evidente e rientra nella logica di una "socializzazione" progressiva;
3. vanno in ogni caso condannate espressamente (e in modo congiunto sul piano europeo) violazioni comprovate dei diritti umani.

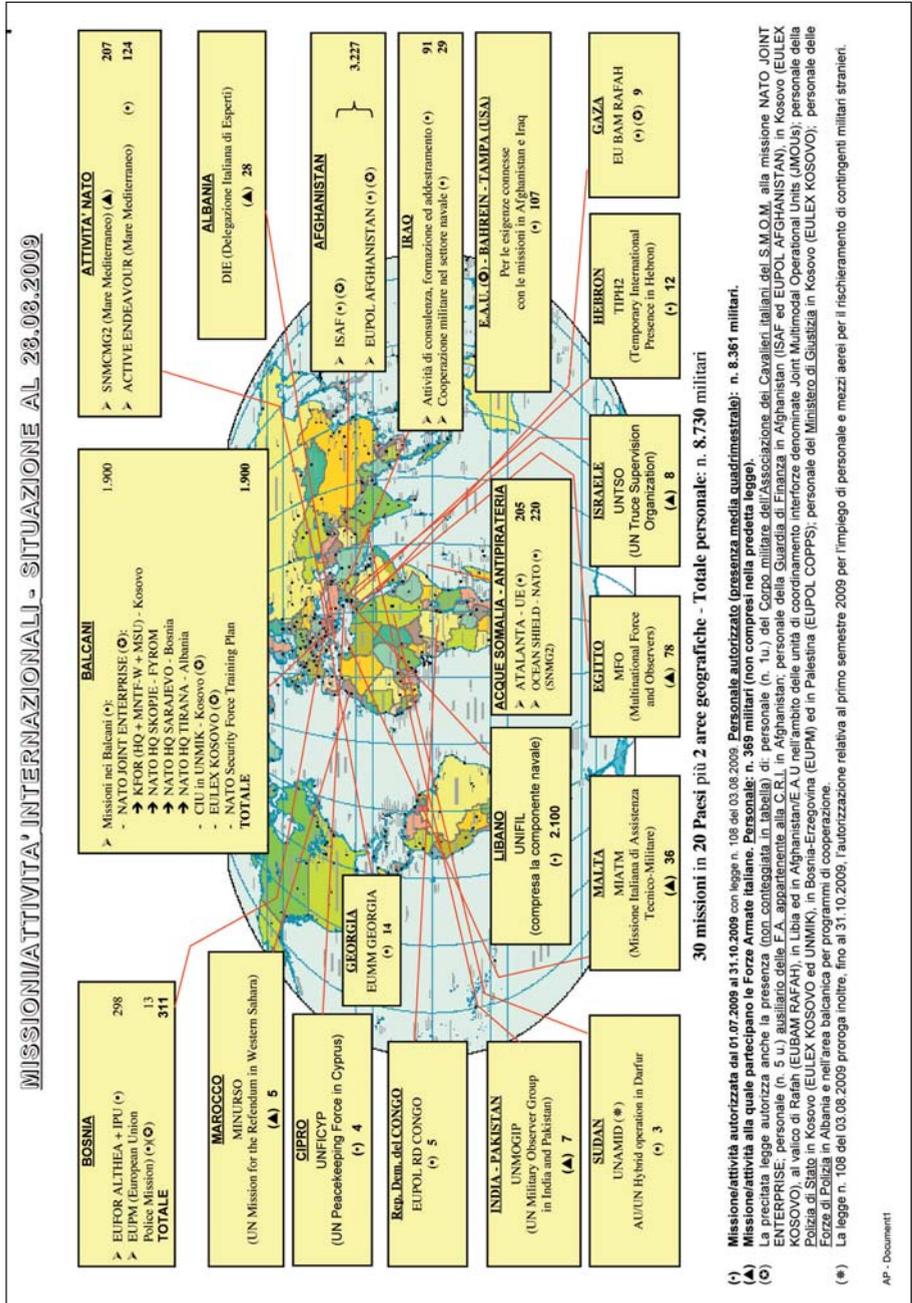
Un secondo ordine di problemi è legato alla promozione della democrazia, in Medio Oriente in particolare. L'esperienza di questi anni ha dimostrato che l'introduzione della democrazia elettorale, in società prive di un tessuto istituzionale ed economico solido, produce risultati indesiderati, può rafforzare partiti e movimenti illiberali o terroristi, alimenta nuove conflittualità. Anche la strategia basata sul cambio di regime ha prodotto risultati destabilizzanti.

La lezione da trarre non è di rifugiarsi nella difesa dello status quo. Ma di prendere atto che diffusione e consolidamento della democrazia, nei paesi privi di tradizioni democratiche, non possono essere imposti rapidamente dall'esterno, né risolversi attraverso il solo strumento delle elezioni. Senza rinunciare all'obiettivo di favorire la diffusione dei principi democratici, Europa e Stati Uniti dovranno ripensare le loro strategie.

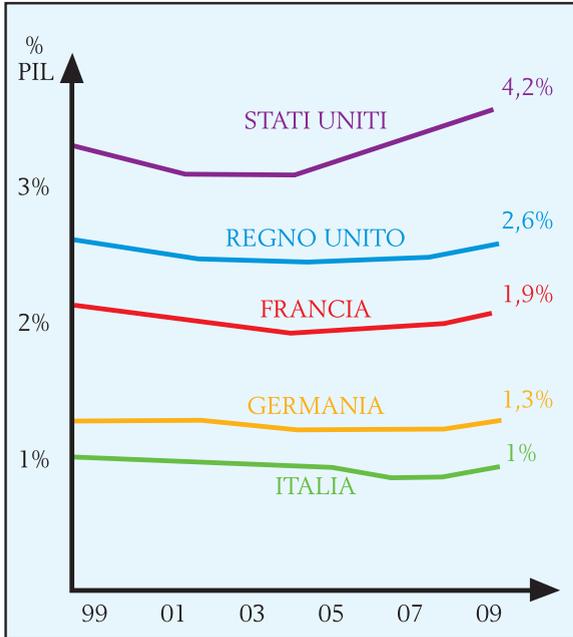
In particolare, si dovrà adottare:

- una visione gradualista dell'agenda democratica;
- una concezione basata sulla priorità da attribuire allo sviluppo dello stato di diritto (*rule of law*);
- politiche di engagement condizionato, sulla base della convinzione che il totale isolamento favorisca anche la perpetuazione dei regimi stessi;
- politiche molto più rivolte ai contatti con gli attori sociali e non solo governativi.

## 2. MISSIONI/ATTIVITÀ INTERNAZIONALI DELLE FORZE ARMATE ITALIANE - SITUAZIONE AL 28/08/2009



### 3. BUDGET DELLA DIFESA IN ITALIA 1999-2009



**TREND 2009**

**STATI UNITI**  
 Potenziale riduzione del budget ordinario  
 Riduzione fondi supplementari per operazioni, razionalizzazione della spesa

**REGNO UNITO**  
 Problemi di sostenibilità  
 Alti costi delle operazioni internazionali

**FRANCIA**  
 Impegno nella tecnologia, problemi deficit

**GERMANIA**  
 Problema deficit  
 Difficoltà a rispettare impegni

**ITALIA**  
 Bassi investimenti, trasformazione a rischio  
 Grave difficoltà a mantenere operatività

Fonte: Elaborazione su dati Note Aggiuntive allo stato di previsione per la Difesa, Bilanci Nazionali e IISS, The Military Balance.

#### 4. CONCETTO STRATEGICO DEL CAPO DI STATO MAGGIORE DELLA DIFESA

##### *Le Capacità Operative Fondamentali*

Le Capacità Operative Fondamentali di seguito illustrate costituiscono gli elementi necessari per soddisfare appieno lo spettro delle Missioni affidate allo Strumento Militare e garantirne, nel contempo, l'efficacia e la più ampia possibilità d'impiego. Le Capacità Operative Fondamentali sono: il C4-Istar, lo schieramento e mobilità - intesa quale rapidità di intervento e di azione -, la precisione e l'efficacia d'ingaggio, la sopravvivenza e protezione delle forze, la sostenibilità logistica ed il supporto generale. Esse rappresentano le vere e proprie capacità abilitanti di riferimento per lo sviluppo dello Strumento Militare ed il conseguimento degli obiettivi del processo di trasformazione avviato.

1. C4I-Star (Comando, Controllo, Comunicazione, Consultazione, "Intelligence", "Sorveglianza", "Acquisizione Obiettivi" e "Ricognizione"). Intesa quale capacità complessiva di dirigere e coordinare le forze ed i comandi impegnati nell'assolvimento delle missioni o compiti ad essi assegnati, al fine di consentire ai Comandanti ai vari livelli di responsabilità, in operazioni interforze e/o multinazionali, di disporre di un sistema di Comando e Controllo incisivo, proiettabile, interoperabile e con un alto livello di sopravvivenza.
2. Schieramento e Mobilità. Intesa quale capacità di concentrare le forze e le relative capacità d'ingaggio quando e dove serve in modo rapido, efficace ed efficiente.

3. Precisione ed efficacia d'ingaggio. Intesa quale capacità di ingaggiare e colpire selettivamente l'obiettivo prescelto al fine di ottenere gli effetti desiderati.
4. Sopravvivenza e protezione delle forze. Intesa quale capacità di proteggere il proprio personale e gli altri assetti richiesti per eseguire i compiti assegnati. Un'adeguata protezione è raggiunta attraverso la selezione e l'adozione di misure attive e passive multistrato congiunte, con un accettabile livello di rischio.
5. Sostenibilità logistica. Intesa quale capacità di sostenere una forza militare in modo efficace ed efficiente, nei tempi e nei luoghi necessari, per assicurarne il soddisfacimento delle esigenze connesse con il raggiungimento degli obiettivi ai vari livelli.
6. Supporto Generale. Intesa quale capacità di sostenere una forza militare in modo efficace ed efficiente, nei tempi e nei luoghi necessari, provvedendo ad assicurarne il soddisfacimento delle esigenze finanziarie e legali, di addestramento e valutazione, infrastrutturali ed altre, connesse con il raggiungimento degli obiettivi ai vari livelli.

### *I requisiti generali*

Alle capacità operative fondamentali devono essere aggiunti ulteriori tre Requisiti Generali applicabili a tutte le Forze e funzionali al pieno raggiungimento delle capacità operative stesse. Essi sono: la tempestiva disponibilità delle forze, l'integrazione interforze e l'interoperabilità multinazionale e l'interdisciplinarietà. Essi sono applicabili a tutte le Forze e sono funzionali al pieno raggiungimento delle Capacità Operative Fondamentali.

1. Tempestiva disponibilità delle Forze. Capacità di garantire, in base ai livelli di prontezza operativa, le forze necessarie a far fronte alle sfide risultanti dai mutamenti dell'ambiente strategico, assicurando la rotazione di quelle impegnate in operazioni.
2. Integrazione interforze ed interoperabilità multinazionale. Capacità delle diverse componenti delle Forze Armate di operare congiuntamente e di integrarsi efficacemente in uno strumento militare multinazionale all'interno di una struttura di coalizione o alleanza.
3. Interdisciplinarietà. Capacità di integrare la componente militare in un più ampio quadro di interventi gestiti da differenti Dicasteri.

### *Obiettivi continuativi*

Gli obiettivi continuativi di questo permanente processo di “trasformazione” sono:

- l’operatività dello strumento, che deve essere comunque assicurata nel tempo;
- l’integrazione interforze;
- l’interoperabilità, ovvero la capacità di integrarsi in dispositivi multinazionali;
- la connotazione “expeditionary”, ovvero l’intrinseca capacità di proiettarsi ed operare con continuità in Teatri esterni e distanti;
- le capacità “net-centriche” e la capacità di innovare continuamente le dottrine e i concetti di impiego delle Forze sulla base delle nuove possibilità offerte dalla tecnologia.

In questo quadro, l’azione dei Comandanti a tutti i livelli dovrà essere prioritariamente rivolta ad ottenere:

- la continua e piena operatività dello Strumento Militare, ossia coesione e preparazione del personale abbinate all’efficacia delle capacità disponibili, fattori il cui prodotto esprime la reale resa operativa;
- la piena realizzazione e la costante verifica, anche attraverso uno specifico addestramento, del processo d’integrazione interforze e di spinta interoperabilità multinazionale;
- la realizzazione di un processo di innovazione permanente, capace di creare e mantenere pacchetti di capacità qualitativamente elevati in termini di mobilità, C4-Istar, protezione, sopravvivenza, precisione di ingaggio e sostenibilità logistica Tali pacchetti dovranno poter operare in contesti multinazionali particolarmente avanzati, quali la Nato Response Force (Nrf) fortemente orientati verso le nuove dottrine di impiego (Ebo) e le correlate tecnologie di supporto (Nec).

### *Obiettivi di lungo termine*

L’obiettivo di lungo termine è la concretizzazione di uno Strumento Militare di qualità e di capacità operative, rispondenti alle esigenze del contesto di sicurezza, equilibrato nelle sue componenti e finanziariamente sostenibile. Tale obiettivo deve essere conseguito abbinando ad una costante e propositiva produzione di pensiero linee di azione coerenti con il fine di anticipare le esigenze che saranno richieste, piuttosto che inseguire le necessità contingenti.

Nella realizzazione pratica del processo di trasformazione, necessariamente di medio-lungo termine, intendo agire in modo progressivo sulle tre dimensioni caratteristiche dello Strumento Militare: quantità, qualità e capacità. Il riferimento di partenza per la dimensione quantitativa è costituito dal modello professionale a 190.000 che raggiungerà un corretto bilanciamento delle sue componenti - Ufficiali, Sottufficiali e Truppa - solo nel lungo termine. È una dimensione proporzionata al livello di ambizione di un paese che vuole mantenere un ruolo di rilievo nel contesto internazionale. Lo sviluppo di tale riferimento configura tuttavia un sostanziale, progressivo incremento dei costi correlati al personale ed alle opere infrastrutturali e logistiche di supporto necessarie. Questo aspetto dovrà essere oggetto di costante attenzione, poiché, in funzione delle risorse disponibili, tale livello quantitativo potrebbe risultare non coerente con le altre due dimensioni che intendo prioritariamente conseguire: qualità e capacità.

Lo Strumento Militare, chiamato ad operare nei contesti multinazionali già delineati può esprimere concrete capacità operative (“usability”) solo se potrà disporre di mezzi e sistemi di qualità comparabile con quella richiesta agli altri paesi dell’Alleanza.

L’incapacità di raggiungere tale obiettivo qualitativo implicherebbe l’impossibilità di svolgere ruoli di rilievo all’interno di coalizioni e/o alleanze, relegando le Forze Armate nazionali a ruoli secondari. Al fine di conseguire tale obiettivo, quello della qualità, che giudico fondamentale e prioritario, oltre a valutare con attenzione gli aspetti quantitativi dello Strumento, si dovranno ricercare, per quanto possibile, ulteriori razionalizzazioni e sinergie delle aree di supporto alle forze operative e delle strutture territoriali.

La dimensione capacitiva richiede la pronta disponibilità di un insieme di forze di diversificata tipologia operativa e differenziata prontezza, da cui derivare “pacchetti” completi ed omogenei di elevato livello qualitativo, da impiegare per esigenze nazionali o da rendere disponibili quale contributo per operazioni di coalizione.

La dimensione capacitiva, peraltro, non è circoscritta alla sola acquisizione di specifici mezzi o sistemi, ma coinvolge anche la dottrina, l’addestramento, il mantenimento nel tempo delle capacità, la leadership dei Comandanti, etc., pena una ridotta capacità effettiva dello Strumento Militare anche in presenza di consistenti investimenti.

In tale settore, intendo avviare un processo di armonizzazione e razionalizzazione volto a massimizzare la resa di quelle aree capacitive, comuni o peculiari di componente, di maggiore valenza per l’intero Strumento.

Contestualmente, intendo individuare altri settori capacitivi da configurare quali aree di eccellenza nazionali, da rendere disponibili nell'ambito del processo di costituzione di coalizioni multinazionali. Strettamente connesso alla dimensione capacitiva ed elemento principale di riferimento da perseguire nel processo di trasformazione dello Strumento militare è, inoltre, il concetto di "utilizzabilità" delle forze, inteso quale capacità di esprimere effettivamente, nei modi e nei tempi richiesti, i vari pacchetti di forze predisposte, in quanto completi e senza carenze che possano comprometterne l'impiego.

Tali azioni, unitamente ad una corretta identificazione e ad un coerente bilanciamento delle "aree di eccellenza" e del "livello di ambizione nazionale", sono la chiave di volta per lo sviluppo di uno Strumento credibile e sostenibile nel tempo, a fronte delle risorse realisticamente ipotizzabili.

Il processo di trasformazione dello Strumento richiederà di agire contemporaneamente su tutte e tre le "leve" precedentemente illustrate, attraverso un calibrato reindirizzamento delle risorse.

Nella conseguente predisposizione della pianificazione integrata di lungo termine intendo, pertanto, dare priorità alle capacità:

- integrate di Comando, Controllo, Comunicazione, Intelligence, Sorveglianza, Acquisizione degli Obiettivi e Ricognizione, il cosiddetto C4-Istar che costituisce il "core" di qualsiasi sistema net-centrico;
- "expeditionary" interforze, basata sul contributo sinergico ed integrato delle quattro componenti, perseguendo il bilanciamento tra una aliquota di forze a maggior prontezza e con più spinte capacità "combat" ed una ottimizzata per operazioni di sostentamento di secondo tempo o di minor intensità. Le forze proiettate, in particolare, dovranno disporre di elevate capacità di protezione e di efficace inserimento nel sistema net-centrico;
- di sorveglianza e difesa degli spazi nazionali, adeguandole ai nuovi rischi ed alle nuove minacce, tra cui *in primis* quelle del terrorismo, delle armi di distruzione di massa e dei relativi vettori di trasporto.

In sintesi, la pianificazione di lungo termine dovrà essere orientata su una calibrata riduzione della dimensione quantitativa della struttura delle forze, su un marcato incremento della dimensione qualitativa e sulla ottimizzazione della dimensione capacitiva, enfatizzando l'effettiva impiegabilità ("usability") dello Strumento.

### *Obiettivi di breve e medio termine*

Si tratta di obiettivi discendenti dalla recente Direttiva Ministeriale, coerenti con il processo di trasformazione illustrato, che si collocano in continuità con le azioni già avviate. In particolare, per quanto attiene al settore del comando e controllo:

- l'avvio della realizzazione di un sistema interforze di sorveglianza e comando (Jscs- "Joint Surveillance and Command System"), in chiave "net-centrica" e perfettamente interoperabile sul piano multinazionale, con l'obiettivo di realizzare una migliore capacità nazionale di prevenzione e gestione delle crisi nelle aree di interesse strategico;
- il conseguimento della piena operatività del Coi anche quale "Operation Headquarter" europeo e di una più sinergica interazione "net-centrica" con i Comandi e Centri Operativi di Forza Armata. Parallelamente si dovrà lavorare al perseguimento di capacità "Joint Force Command" (Jfc) proiettabili, da realizzare, in primo luogo, mediante l'evoluzione capacitativa dei Comandi di componente esistenti.

Per quanto attiene al settore della pianificazione delle forze, le priorità andranno:

- al conseguimento di migliori capacità nel settore della mobilità strategica (aerea e marittima);
- al potenziamento delle Forze Speciali, incrementandone la consistenza e conseguendo la piena operatività del Comando Interforze per le Operazioni delle Forze Speciali (Cofs);
- al miglioramento dell'assetto "expeditionary" di Reparti delle Forze Armate, in particolare di quelli con più marcate caratteristiche di proiettabilità;
- alla disponibilità per le Nrf di strutture di comando e di forze capaci di operare in linea con l'evoluzione dottrinale della Nato, con particolare enfasi al "Combat Support" ed al "Combat Service Support", alla proiettabilità ed alla sostenibilità delle forze;
- alla concretizzazione del contributo nazionale alle forze di risposta rapida europee ("EU Military Rapid Response Concept");
- al potenziamento in senso interforze della capacità di proiezione anfibia;
- alla valorizzazione delle potenzialità Msu, delle capacità di interazione civile-militare delle unità Cimic e di rilevazione e difesa Nbc e del Genio;
- al miglioramento dell'efficacia del dispositivo di sicurezza per il territorio nazionale, incrementando le capacità di sorveglianza degli spazi aerei

e marittimi, di difesa aerea e di concorso alla “Homeland Security”, anche contro minacce non convenzionali e missilistiche.

La predisposizione delle forze richiede un processo di addestramento sempre più spinto e completo che accresca le capacità dei reparti e delle singole componenti di operare in contesti interforze e multinazionali ed in una filosofia operativa “net-centrica” ed “effect-based”. In questo contesto, la fase di addestramento di base (“single service”) dovrà essere integrata da momenti addestrativi più complessi in chiave interforze e multinazionale, in cui le diverse componenti dei pacchetti operativi di impiego dovranno amalgamarsi ed acquisire un’intrinseca capacità e dimestichezza ad operare in modo integrato. Questa fase dovrà precedere il dispiegamento nei teatri operativi ed essere condotta con il preminente coinvolgimento del Comando Operativo di vertice Interforze (Coi).

Il passaggio al sistema professionale richiede la rapida adozione di moderni processi di gestione e valorizzazione del personale, sia militare sia civile, in ogni fase del servizio, compreso, il reinserimento nella società civile del personale militare a termine. Particolare enfasi, pertanto, dovrà essere data alla formazione di una più spinta mentalità interforze ed al miglioramento delle qualità di leadership, rafforzando il senso di appartenenza all’istituzione, la motivazione, la coesione e lo spirito di corpo. In tale quadro, intendo elaborare e proporre specifici provvedimenti per il miglioramento del benessere del personale, alla luce delle aumentate esigenze di mobilità e di impiego in Teatri lontani.

Sul piano ordinativo, occorrerà proseguire nel processo di riorganizzazione già avviato, al fine di ottimizzare e razionalizzare, anche in chiave interforze, le strutture territoriali e di supporto a vantaggio delle componenti più operative, secondo un modello concettuale che privilegi la semplificazione delle strutture, l’eliminazione delle duplicazioni e delle ridondanze e la sinergia interforze. Intendo, a tal fine, verificare la validità dei processi, delle interrelazioni e delle procedure in atto, individuare le soluzioni più idonee per adeguarle alle esigenze di maggiore funzionalità ed, infine, valutarne i vantaggi.

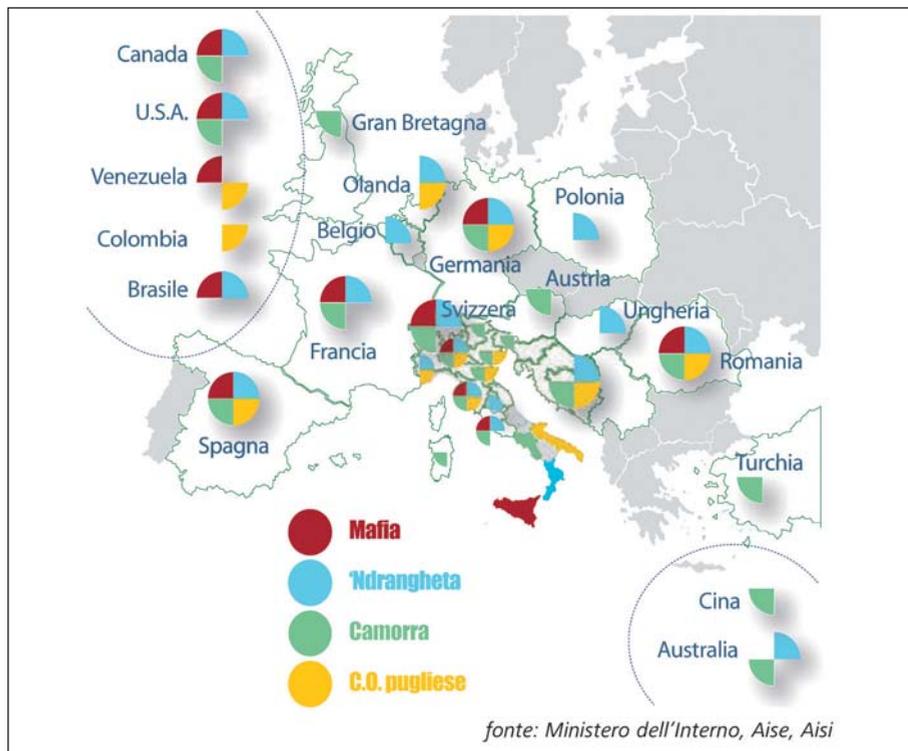
Per quanto attiene alla dimensione infrastrutturale, intendo procedere speditamente e con determinazione alla individuazione delle esigenze connesse alla nuova realtà interamente professionale dello Strumento Militare e a quelle di supporto dello strumento operativo, concentrando le risorse sulla valorizzazione delle migliori strutture e procedendo contestualmente al ridimensionamento dell’esistente patrimonio immobiliare che deve essere

rapidamente commisurato alle effettive necessità, attraverso un attivo e incisivo processo di dismissioni.

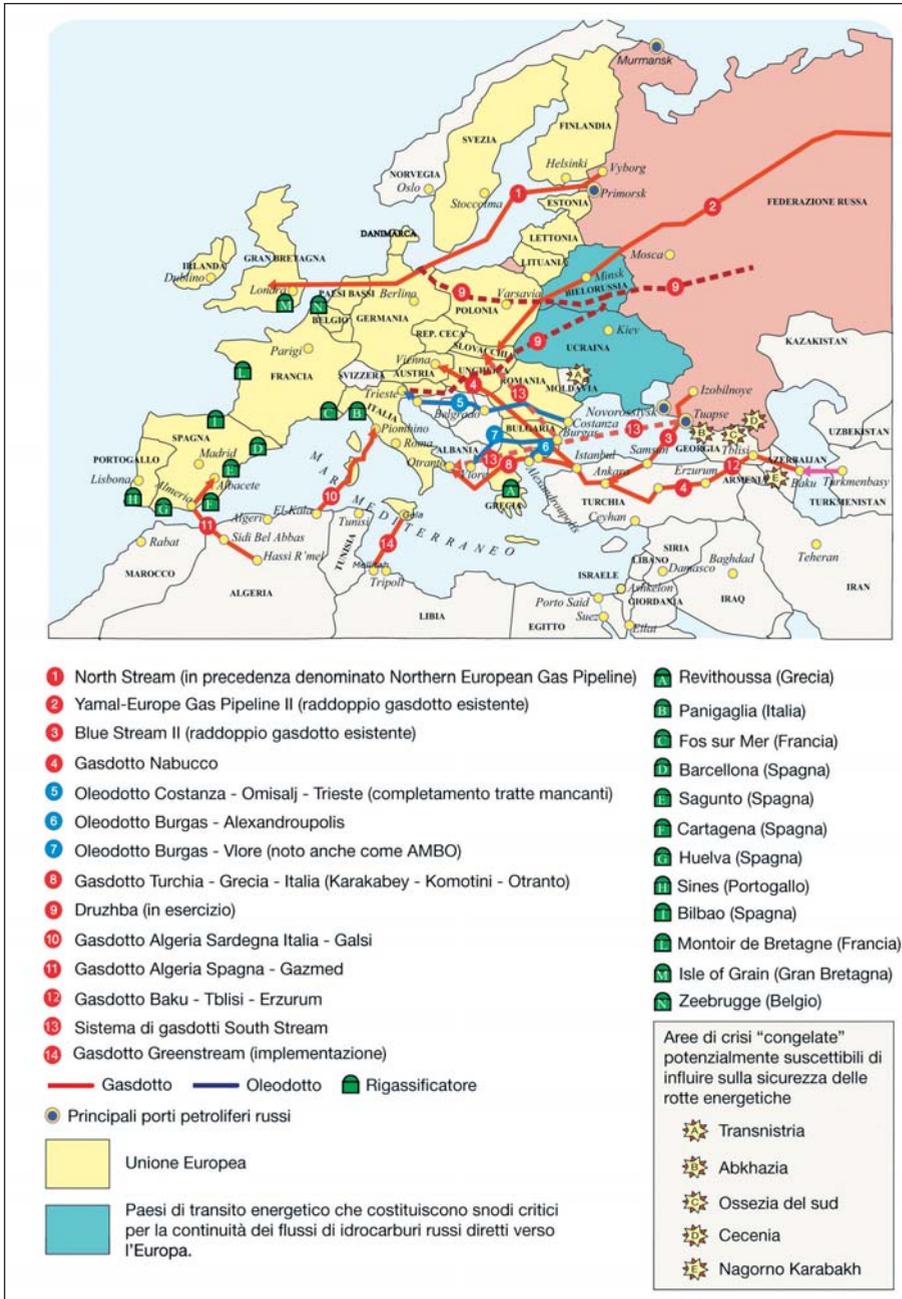
Infine, in linea con l'obiettivo generale di alimentare una migliore cultura nazionale per quanto attiene ai temi della difesa e della sicurezza ed in relazione all'evoluzione verso un sempre crescente interesse ed approfondimento dei temi strategici e più propriamente professionali di interesse militare, la trasformazione dello Strumento dovrà anche muoversi verso il potenziamento delle capacità di risposta del sistema militare alle esigenze dell'opinione pubblica, facilitando i processi comunicativi, di promozione dell'immagine e di valorizzazione del proprio operato.

## 5. RELAZIONE SULLA POLITICA DELL'INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA 2007

### Principali proiezioni nazionali ed internazionali della criminalità organizzata

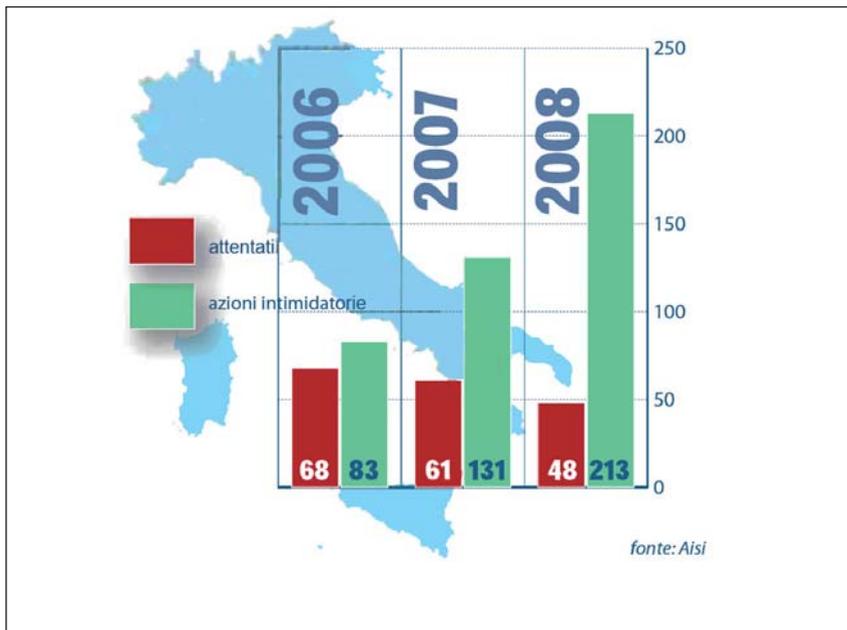


## Principali progetti di rotte energetiche di interesse europeo. Localizzazione dei principali rigassificatori in esercizio a livello U.E.

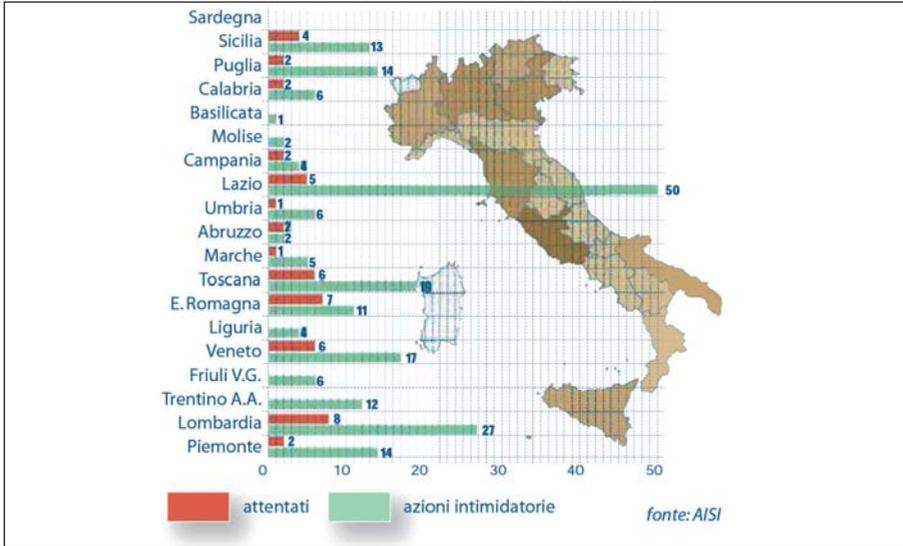


## 6. RELAZIONE SULLA POLITICA DELL'INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA 2008

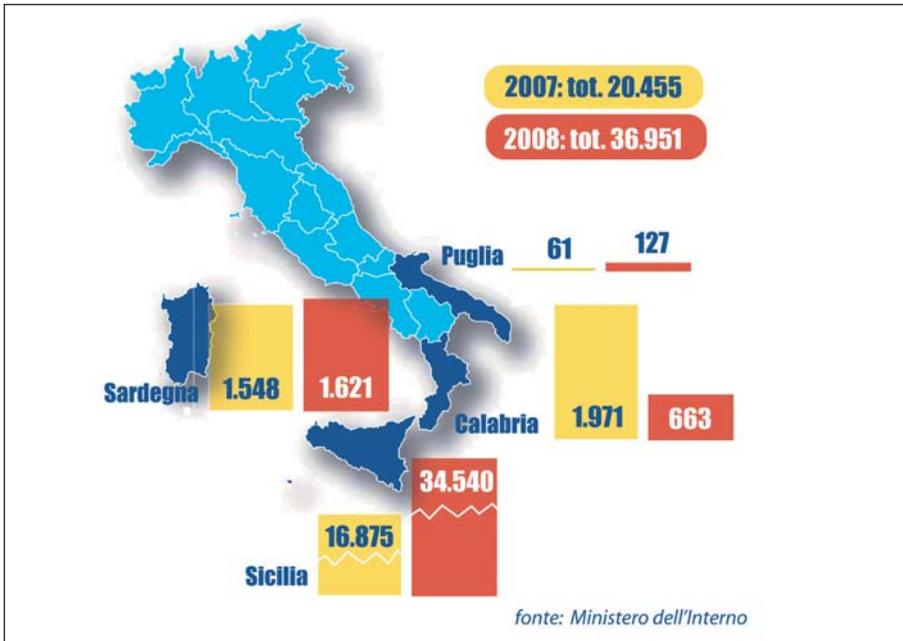
Attentati ed azioni intimidatorie. Anni: 2006-2007-2008



Principali attentati e azioni intimidatorie. Anno: 2008  
Distribuzione regionale

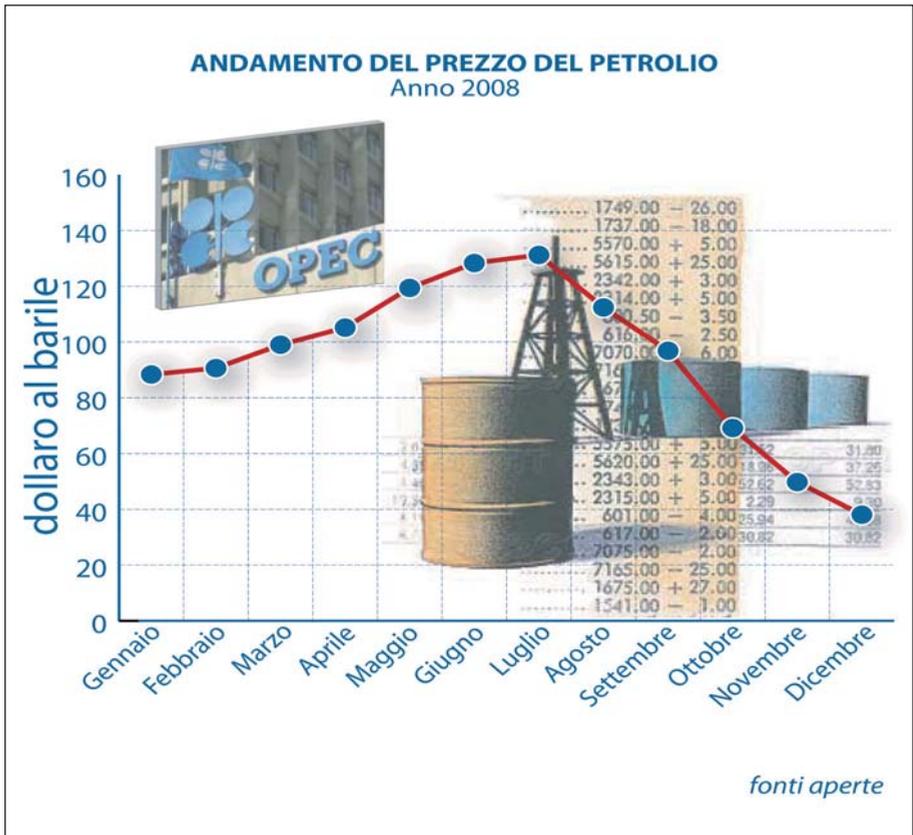


Immigrazione clandestina: persone sbarcate sulle coste italiane. Anni 2007-2008



## Minacce alla sicurezza economica nazionale

Il quadro geo-economico globale ha fatto registrare significativi mutamenti a seguito della crisi finanziaria internazionale, che ha accresciuto le incertezze sulle prospettive di sviluppo dell'economia mondiale, rafforzando i timori di una recessione globale.



Gli effetti della crisi sull'economia reale, emersi a partire dalla fine del 2008, hanno inciso tanto sulle realtà più avanzate quanto sulle economie "emergenti", traducendosi, tra l'altro, in crescita negativa della ricchezza, flessione dei consumi, sofferenza del comparto industriale, crollo dei costi energetici ed espansione della disoccupazione.

In linea con il *trend* mondiale, la crisi in ambito europeo, inevitabilmente foriera di una contrazione della crescita del Prodotto Interno Lordo (Pil), della produttività e dei livelli di occupazione – che in Italia dovrebbero, prevedibilmente, mostrare segnali di recupero dal 2010 – ha ampliato i margini di vulnerabilità di specifiche realtà sociali, delineando il rischio, da un lato, di tensioni strumentalizzabili in chiave oltranzista e, dall'altro, di un'accentuata invasività delle organizzazioni criminali. Aspetto quest'ultimo che, con riferimento al contesto nazionale, rimanda soprattutto alle capacità di penetrazione nel tessuto produttivo da parte delle associazioni mafiose, propense ad acquisire, specie attraverso le consolidate pratiche dell'usura, il controllo di aziende in difficoltà.

E' ragionevole inoltre prevedere un incremento delle iniziative di sodalizi delinquenziali esteri, interessati a reinvestire nel settore immobiliare profittando dell'immissione sul mercato di *asset* di pregio da parte di imprese in crisi di liquidità. E' ipotizzabile, poi, che reti criminali che controllano la produzione e la distribuzione di beni contraffatti possano – sollecitate dal mercato – incrementare la commercializzazione di tali merci, in danno dei marchi originali.

Con lo scenario di fondo sopra delineato, le Agenzie, negli ambiti delle competenze attribuite dalla legge di riforma, hanno indirizzato la propria attività verso le multiformi minacce al sistema produttivo e ai circuiti finanziari del paese.

Il dispositivo dell'*intelligence* si è sviluppato lungo tre principali direttrici: criminalità nazionale ed estera, riciclaggio e finanziamento al terrorismo.

Non è mancato, poi, il "monitoraggio", a tutela degli interessi strategici del "Sistema Paese": in particolare, in materia di sicurezza energetica l'azione *intelligence* si è incentrata sulle dinamiche poste in essere dai principali paesi produttori, nel tentativo di individuare i fattori di rischio in grado di incidere sulle forniture nazionali.

In tema di salvaguardia del patrimonio industriale, l'osservazione è stata volta in direzione di iniziative di potenziale impatto sul circuito nazionale. All'attenzione, in quest'ottica, i profili di sensibilità correlati alle attività di investimento poste in essere da attori statuali attraverso i "Fondi Sovrani".

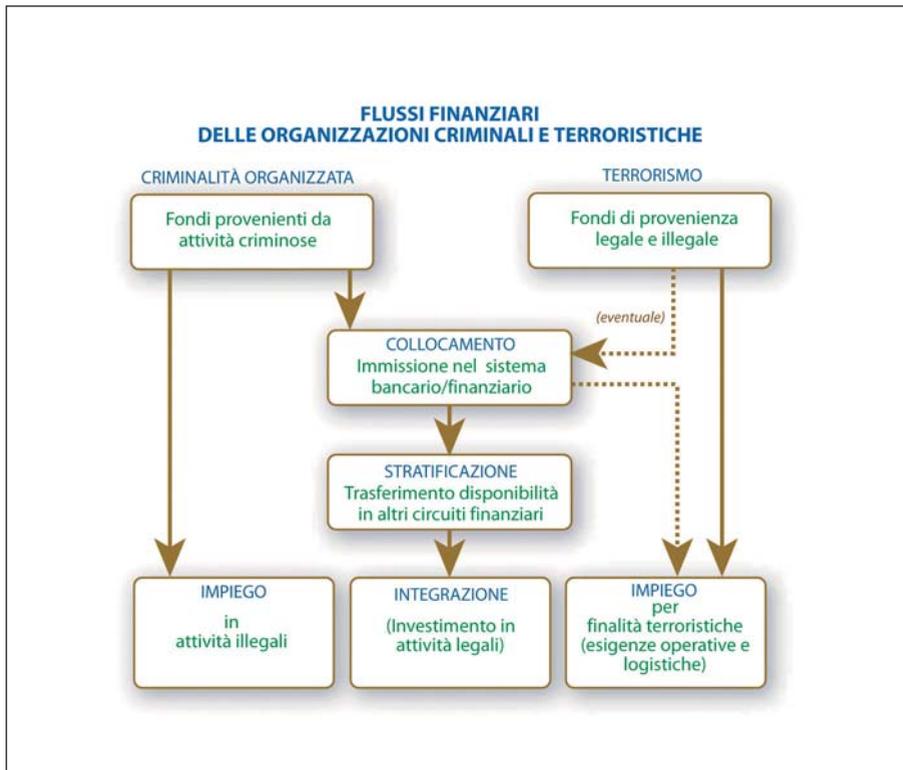
In base alla più recente definizione fornita dal Fondo Monetario Internazionale (Fmi), i **Fondi Sovrani di Investimento** (Fsi, Sovereign Wealth Funds-Swf) sono speciali fondi creati o posseduti da Stati sovrani al fine di detenere attività in valuta estera con un orizzonte temporale di investimento protratto. La nascita dei primi FSI risale ad alcuni decenni, tuttavia la loro dotazione si è incrementata in modo significativo negli ultimi anni. I Fondi sono amministrati distintamente dal bilancio statale e finanziati da entrate derivanti prevalentemente dalla gestione di risorse naturali, in particolare energetiche e da surplus della bilancia commerciale. La costituzione di tali Fondi è finalizzata a:

- impedire che ingenti disponibilità valutarie vengano destinate ad un incremento dei consumi o che permangano totalmente in forma liquida (riserve valutarie);
- promuovere strategie di sviluppo orientate verso una maggiore diversificazione ed integrazione internazionale;
- costituire riserve finanziarie per le generazioni future attraverso investimenti con caratteristiche di durata, rischio e rendimento diverse da quelle delle riserve valutarie.

L'Aisi rileva come l'attività di gestione patrimoniale sovrana ponga interrogativi relativi all'interesse e alla sicurezza nazionale degli Stati oggetto di investimenti: vi è il rischio infatti che i piani di investimento di un Fondo Sovrano possano nascondere progetti di controllo di tecnologie del paese ove il Fondo investe, di acquisizione di posizioni dominanti in imprese detentrici di brevetti, di controllo a fini ostili di infrastrutture critiche, e infine di accesso alle risorse naturali, considerate strategiche in quanto leve di comando dell'economia nazionale. In Italia il peso dei Fondi Sovrani è sostanzialmente ridotto. La loro attività si circoscrive ad un numero limitato di acquisizioni di partecipazioni azionarie – pari allo 0,3% del mercato quotato – principalmente nel settore finanziario, delle infrastrutture e nei comparti dell'industria automobilistica e aeronautica. Ad avviso dell'Aise, il fenomeno è tanto più meritevole di attenzione in quanto sovente riconducibile ad attori statuali esterni al sistema di alleanze politico-militari di cui l'Italia è parte.

A conferma dell'efficacia e della validità della cooperazione tra comparto *intelligence* e investigativo, Agenzie e Forze di Polizia hanno continuato ad operare sia nel settore del riciclaggio di denaro di illecita provenienza che in quello del finanziamento al terrorismo.

Il contrasto alla **criminalità economica** si è confermato una priorità, attesa la valenza destabilizzante sugli assetti socio-economici del paese. L'espansione del fenomeno ha trovato, peraltro, *humus* favorevole in taluni effetti generati dalla crisi in atto: disoccupazione e restrizione del credito sono stati, e potrebbero continuare a costituire, condizioni sfruttabili dal sistema criminale, rispettivamente, per reclutare nuove leve ed agevolare l'azione di penetrazione nei settori dell'economia attraverso l'immissione nel circuito legale di capitali di provenienza illecita.



L'ingente volume di denaro "ripulito" ha materializzato pure il pericolo che imprese collegate al crimine organizzato possano acquisire, attraverso operazioni finanziarie, il controllo di comparti strategici nazionali e che gruppi finanziari contermini alla criminalità possano operare sulle piazze finanziarie, incidendo negativamente sul meccanismo della domanda e dell'offerta alterandone il corretto funzionamento.

Si è continuato a registrare, inoltre, tentativi di penetrazione, da parte della criminalità organizzata nostrana, in taluni settori economici, quali la grande distribuzione, il turistico e l'immobiliare. Ambiti, questi, risultati funzionali, tra l'altro, al riciclaggio di denaro di illecita provenienza e all'inserimento malavitoso nelle iniziative di riqualificazione del territorio, favorendo i "contatti" con le strutture amministrative locali.

Elevata è stata, poi, l'ingerenza criminale nell'aggiudicazione dei pubblici appalti e dei finanziamenti pubblici, con particolare riferimento alla realizzazione di opere viarie, allo smaltimento dei rifiuti, alla realizzazione di infrastrutture relative allo sfruttamento di fonti di energia alternative.

L'attività di contrasto al riciclaggio e il capillare controllo economico del territorio da parte della Guardia di Finanza hanno portato all'individuazione di ingenti patrimoni illeciti, come nell'operazione "*Imperium*", in cui sono stati sequestrati beni per oltre 300 milioni di Euro riconducibili ad esponenti di vertice di *cosa nostra*.

Ulteriore minaccia è stata quella delle attività della criminalità economica straniera, che ha espresso un notevole potenziale nell'infiltrazione dei settori legali. Emblematico, in tale ambito, il caso dei sodalizi di origine eurasiatica, particolarmente attivi in Europa occidentale, la cui attività è stata caratterizzata dall'utilizzo anche di società *off-shore*.

Allarme sociale ha continuato a destare la contraffazione dei marchi, espressione tipica delle consorterie criminali cinesi, per le molteplici e gravi implicazioni espresse, tra l'altro, sul piano socio-sanitario.

Sempre riferibili a quei sodalizi sono state le attività di sfruttamento di conazionali presenti all'estero per la costituzione, tra l'altro, di "banche clandestine" utilizzate per il trasferimento di fondi.

Pure le organizzazioni malavitose originarie dell'Africa hanno dimostrato un potenziale nel crimine economico: significativo, nel senso, il coinvolgimento di quelle nordafricane ed, in particolare, algerine nell'attività di produzione e commercializzazione di generi contraffatti (con possibili saldature con le organizzazioni asiatiche) e di quelle nigeriane nel riciclaggio attraverso l'acquisizione di strutture commerciali e di *money transfer*.

La criminalità organizzata rumena ha confermato il suo potenziale nel settore del crimine economico attraverso la clonazione delle carte di credito e le frodi telematiche. Tecniche, queste, apparse sempre più in grado di capitalizzare le vulnerabilità dell'*home banking* e le criticità connesse all'espansione del commercio *on line*.

L'attenzione dell'*intelligence* si è focalizzata su taluni paesi interessati dall'allargamento della Ue e su aree contermini, ove la fragilità giuridico-normativa e le criticità dei processi di privatizzazione hanno contribuito allo sviluppo delle attività criminali, deteriorando le condizioni di mercato ed i circuiti commerciali in cui si trovano ad operare anche soggetti italiani.

Per quanto attiene agli **aspetti economico-finanziari del terrorismo internazionale**, il monitoraggio delle Agenzie ha continuato ad essere finalizzato alla preventiva individuazione delle fonti e dei canali di approvvigionamento delle risorse che alimentano i *network* terroristici.

Lo sfruttamento delle attività criminali continua a mantenere un ruolo cruciale nelle dinamiche di finanziamento. Emblematico il teatro afghano, ove l'insorgenza ha incrementato la sua influenza sui traffici di droga, e nel quadrante nordafricano, in cui *al Qaida nel Maghreb islamico* (Aqmi) ha affiancato al *racket* e alle rapine i sequestri di cittadini stranieri e varie tipologie di traffici.

Lo scenario operativo ha evidenziato anche un forte impulso qaidista per le attività di propaganda finalizzato ad acquisire il sostegno finanziario del mondo islamico, ovvero della diaspora.

Per quanto concerne l'area europea, le evidenze informative hanno confermato la minaccia posta dalle cellule "autoradicalizzate", sovente associate alle reti nordafricane che hanno continuato ad assicurare supporto logistico ai *mujahidin* in transito nei paesi dell'Unione.

È proseguito il monitoraggio dei flussi finanziari, di provenienza estera, destinati all'associazionismo islamico di matrice estremista. Analoga azione è stata diretta verso i gruppi riconducibili ai movimenti terroristici di matrice separatista che agiscono in Italia per il supporto economico, in madrepatria, delle organizzazioni di riferimento.

In questo contesto, significativo rilievo ha assunto il contributo della Guardia di Finanza, sostanziatosi, tra l'altro, nell'individuazione, su richiesta del Comitato di Sicurezza Finanziaria, di taluni soggetti sospettati di terrorismo che avrebbero svolto attività commerciali in violazione degli obblighi di congelamento dei beni imposti dalle competenti autorità internazionali.

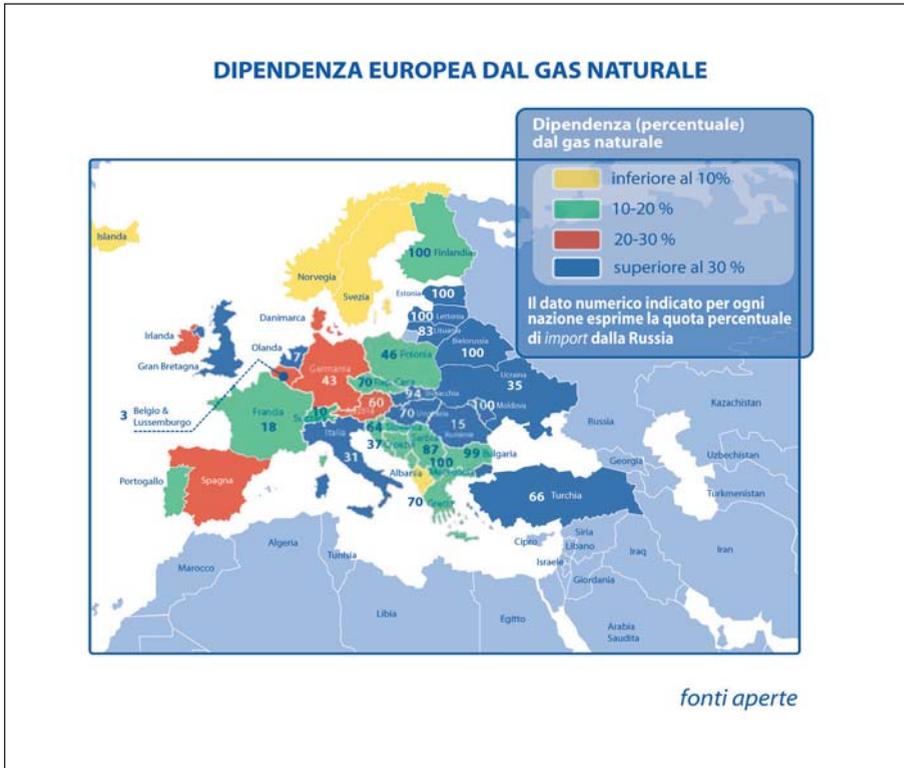
Una funzione chiave in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo viene svolta dal **Comitato di Sicurezza Finanziaria (Csf)** operante presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il Comitato è stato istituito all'indomani dell'11 settembre 2001 in attuazione delle misure antiterrorismo decise in ambito internazionale. È presieduto dal Direttore Generale del Tesoro ed è composto da rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Banca d'Italia, Ufficio Italiano Cambi, Consob, Guardia di Finanza, Direzione Investigativa Antimafia, Arma dei Carabinieri e Direzione Nazionale Antimafia.

Il decreto legislativo n. 109 del 22 giugno 2007 ha previsto anche la partecipazione dell'intelligence con ciò recependo le osservazioni espresse dalle competenti Commissioni parlamentari in sede di esame del provvedimento. Il Comitato di Sicurezza Finanziaria ha, tra gli altri compiti, quello di monitorare il funzionamento del sistema di prevenzione e di sanzioni del finanziamento del terrorismo e quello di dare attuazione alle misure di congelamento disposte dalle Nazioni Unite e dall'Unione europea.

Quanto ai canali di raccolta e di trasferimento finanziario, il "*money transfer*" ha continuato a costituire un *target* per l'attenzione dell'*intelligence* e investigativa, per le sue potenzialità di utilizzo a fini illeciti. L'Italia rappresenta un mercato tra i più importanti a livello mondiale: emblematici, nel senso, i dati che hanno quantificato in oltre sei miliardi di euro i capitali trasferiti all'estero nel 2007 attraverso tale sistema.

Il potenziale di rischio del circuito è confermato anche dagli esiti dell'attività di controllo preventivo svolta dalla Guardia di Finanza, che ha consentito, tra l'altro, nel biennio 2007/2008, di segnalare all'Autorità Giudiziaria 197 persone per esercizio abusivo dell'attività di intermediazione finanziaria.

L'apporto informativo a sostegno del "Sistema Paese" ha privilegiato le dinamiche e gli sviluppi propri del mercato globale dell'energia, atteso il rilievo che lo stesso assume ai fini dello sviluppo economico e della competitività del sistema produttivo nazionale.



In tale quadro, hanno costituito oggetto di monitoraggio quattro aree strategiche.

Il quadrante **eurasiatico**, in considerazione: del ruolo primario della Russia nell’approvvigionamento europeo ma anche delle criticità (*in primis* l’obsolescenza infrastrutturale) che caratterizzano il comparto energetico moscovita; della tipicità delle relazioni fra Mosca ed i paesi del Caspio e della rilevanza delle risorse di quei bacini rispetto alla dipendenza energetica continentale.

Cruciale, in questo ambito, il “confronto” euro-russo nel campo dei progetti di gasdotti, destinati a trasportare gas russo e caspico verso Occidente e che assumono una particolare valenza alla luce della nota criticità del transito.

I paesi caspici, da parte loro, appaiono sempre più orientati, in materia di mercati di sbocco, a privilegiare le scelte più profittevoli. In questo senso, si evidenzia l’attitudine di questi produttori a soddisfare la forte domanda

cinese, come nel caso del Turkmenistan – che ha destinato le quote di produzione sia alla Russia, sia alla Cina – e del Kazakhstan, che si tiene in equilibrio tra Russia, Cina e mercati occidentali.

Il crescente fabbisogno di risorse energetiche ha spinto la Cina ad inserirsi nella competizione globale per il loro approvvigionamento, con un massiccio incremento della propria presenza in Asia centrale, America Latina e Africa. La pronunciata proiezione geostrategica di Pechino si coniuga ad un graduale processo di consolidamento della leadership e di riforma del sistema economico. Il rinnovo quinquennale del mandato al Presidente della Repubblica e al Primo Ministro si è accompagnato infatti all'avvio di iniziative tese ad attenuare gli squilibri economici e contenere i disordini sociali. In questo senso, sono stati promossi provvedimenti soprattutto a favore delle zone rurali e periferiche, teatro di ricorrenti proteste, sfociate in violenze ai danni delle amministrazioni locali accusate sempre più frequentemente di inefficienza e corruzione. Fermenti hanno inoltre continuato ad interessare le regioni autonome dello Xinjiang e del Tibet, le cui popolazioni, di diversa etnia, hanno percepito le agevolazioni economiche e finanziarie offerte da Pechino alle imprese disposte a operare in loco ed ai cittadini "han" come un tentativo per annullare la loro identità. Si inseriscono in questo contesto la rivolta scoppiata a Lhasa (14 marzo) e la fiammata di terrorismo uiguro che ha segnato la vigilia dei Giochi Olimpici.

Sullo sfondo il ruolo della Turchia che si appresta a divenire uno snodo centrale delle rotte provenienti dalle aree caspica e centro asiatica verso il Mediterraneo.

Il quadrante **medio-orientale**, principalmente in virtù del significativo peso della Regione a livello globale e della prioritaria valenza politico-strategica e socio-economica delle rendite energetiche sul fluido equilibrio regionale. La possibile evoluzione di importanti *dossier*, quali l'iraniano e l'iracheno, è destinata a riflettersi anche sulle dinamiche energetiche internazionali, con possibili riflessi pure per l'Europa.

L'area **nordafriicana**, attesa la strutturale dipendenza nazionale dall'*export* energetico di taluni paesi della regione.

Permangono in quel territorio pure criticità di natura extra-statale riconducibili al terrorismo, alla presenza invasiva delle *major* straniere (specie russe e cinesi) ed alla instabilità sociale, che rendono più angusti gli ambiti di sviluppo delle *partnership* con le aziende di settore nazionale.

L'**America meridionale**, che pone il proprio potenziale energetico (Venezuela e Bolivia) al centro di un "progetto" comune di crescita e sviluppo in chiave continentale. Ciò, anche attraverso alleanze con primari attori dello scenario mondiale (Russia, Cina ed Iran) e piani di nazionalizzazione delle risorse energetiche che condizionano la presenza degli investitori stranieri.

## 7. EU TERRORISM SITUATION AND TREND REPORT (TE-SAT 2009)

Annex 4: Number of failed, foiled or successful attacks in 2006, 2007 and 2008 per member state and per affiliation <sup>100</sup>

Member State	Islamist		Separatist		Left Wing		Right Wing		Single Issue		Not Specified		Total		
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2008
Austria	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1	6
Belgium	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bulgaria	-	0	-	0	-	0	-	0	0	0	-	0	-	0	0
Czech Republic	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cyprus	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Denmark	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Estonia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Finland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
France	0	0	283	253	137	0	0	0	0	5	11	14	5	296	147
Germany	1	1	0	16	0	10	4	0	0	0	2	0	0	13	20
Greece	0	0	0	0	0	-	2	13	0	0	0	0	1	-	14
Hungary	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ireland (Republic of)	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Italy	0	0	0	0	0	11	6	5	0	0	0	3	4	1	9
Latvia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lithuania	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Luxembourg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Poland	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0
Portugal	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	2	0
Romania	-	0	-	0	0	-	0	-	0	0	-	0	-	0	0
Slovakia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Slovenia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Spain	0	0	136	264	253	8	8	10	0	0	1	7	0	145	279
Sweden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
the Netherlands	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UK	0	2	-	4	-	0	-	0	-	-	1	-	-	5	2
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>424</b>	<b>532</b>	<b>30</b>	<b>21</b>	<b>28</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>16</b>	<b>24</b>	<b>11</b>	<b>472</b>	<b>583</b>
															<b>515</b>

<sup>100</sup> The UK provided Europol with information on a total number of 74 attacks in 2008, without specification of the type of terrorism. Unlike previous editions of the TE-SAT this number also includes attacks carried out in Northern Ireland.

Annex 5: Number of arrested suspects in 2006, 2007 and 2008 per member state and per affiliation <sup>101</sup>

Member State	Islamist		Separatist		Left Wing		Right Wing		Single Issue		Not Specified		Total			
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2008	
Austria	0	5	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	8	0
Belgium	1	9	17	0	1	1	0	4	0	0	0	0	0	14	10	22
Bulgaria	-	4	0	-	0	0	0	0	-	0	0	0	0	-	4	0
Czech Republic	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cyprus	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Denmark	0	9	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Estonia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Finland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
France	139	91	78	188	315	283	15	3	37	0	0	0	3	1	342	409
Germany	11	3	8	4	8	1	5	4	3	0	0	0	0	0	20	15
Greece	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Hungary	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ireland (Republic of)	0	0	3	4	31	49	0	0	0	0	0	0	0	4	24	52
Italy	34	21	9	0	0	35	25	23	7	0	0	0	0	2	59	44
Latvia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lithuania	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Luxembourg	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Poland	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3	0	0
Portugal	0	0	0	0	0	0	1	0	0	31	0	1	0	0	0	32
Romania	-	1	0	-	2	0	-	0	-	0	0	0	0	-	3	0
Slovakia	3	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	3	2	2
Slovenia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Spain	61	48	61	28	196	129	6	17	6	0	0	0	0	85	261	197
Sweden	3	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	3
the Netherlands	6	4	0	1	0	0	0	1	0	0	10	0	0	6	16	4
UK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	156	203	256
<b>Total</b>	<b>257</b>	<b>201</b>	<b>187</b>	<b>226</b>	<b>548</b>	<b>501</b>	<b>52</b>	<b>48</b>	<b>58</b>	<b>15</b>	<b>44</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>706</b>	<b>1044</b>

<sup>101</sup> The UK provided Europol with information on a total number of 256 arrests in 2008, without specifying the affiliation of those arrested. Unlike previous editions of the TE-SAT this number also includes arrests carried out in Northern Ireland.



---

## LISTA DEGLI ACRONIMI

Aiea	Agenzia internazionale per l'energia atomica
Aise	Agenzia informazioni e sicurezza esterna
Aisi	Agenzia informazioni e sicurezza interna
Ajp	Allied Joint Publications
Anas	Azienda nazionale autonoma delle strade statali
Apat	Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici
Aqmi	Al Qaida nel Maghreb islamico
C3I	Command, Control, Communications and Intelligence
C4I-Star	Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance
Casd	Centro alti studi per la difesa
Cdn	Centro decisionale nazionale
Ce	Commissione europea
CeMiSS	Centro militare di studi strategici
Cesis	Comitato esecutivo per i servizi di informazione e sicurezza
Cia	Central intelligence agency
Cid	Centro innovazione difesa
Cie	Comitato interministeriale per le emergenze
Cimic	Cooperazione civile-militare
Cisr	Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica
Citdc	Commissione interministeriale tecnica per la difesa civile
Cme	Consiglio dei ministri per le emergenze
Cnr	Centro nazionale delle ricerche
Cofs	Comando interforze per le operazioni delle forze speciali
Coi	Comando operativo di vertice interforze
Consob	Commissione nazionale per le società e la borsa
Cps	Comitato politico strategico
Csf	Comitato di sicurezza finanziaria
Dis	Dipartimento delle informazioni per la sicurezza
Ebo	Effect based operations
Enac	Ente nazionale per l'aviazione civile
Enav	Ente nazionale di assistenza al volo

Enea	Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile
Ess	European Security Strategy
Europol	European police office
Fbi	Federal bureau of investigation
Ffaa	Forze Armate
Fmi	Fondo monetario internazionale
Fsi	Fondi sovrani di investimento
Iasd	Istituto alti studi per la difesa
Ict	Information and Communication Technology
Iiss	International institute for strategic studies
Ispra	Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale
Ispro	Istituto di studi e ricerche sulla protezione civile e difesa civile
Jfc	Joint force command
Jscs	Joint surveillance and command system
Msu	Multinational specialized unit
Nato	North Atlantic Treaty Organization
Nbcr	Nucleare biologico chimico radiologico
Nec	Network enabled capability
Npm	Nucleo politico militare
Nrf	Nato response force
Onu	Organizzazione delle nazioni unite
Osce	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
Pesd	Politica europea di sicurezza e di difesa
Pil	Prodotto interno lordo
Pso	Peace support operations
R&T	Ricerca & Tecnologia
Smd	Stato Maggiore della difesa
Sse	Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio appositamente delegato per la gestione delle emergenze
Ssn	Strategia di sicurezza nazionale
Tce	Trattato che istituisce la Comunità europea
Te-Sat	Terrorism situation and trend report
Tnp	Trattato di non proliferazione
Tue	Trattato sull'Unione europea
Ue	Unione europea
Utg	Uffici territoriali del governo

1996-2009

- *La direttiva europea sul procurement della difesa*, Nicola Di Lenna (n. 33, settembre 2009, pp. 93)
- *La nuova iniziativa europea per lo spazio: Global Monitoring for Environment and Security*, Federica Alberti (n. 32, ottobre 2008, pp. 157)
- *Il programma Joint Strike Fighter F-35 e l'Europa*, Michele Nones, Giovanni Gasparini, Alessandro Marrone (n. 31, ottobre 2008, pp. 93)
- *Cooperazione transatlantica nella difesa e trasferimento di tecnologie sensibili*, di Alessandro Marrone (n. 30, giugno 2008, pp. 132)
- *Le prospettive dell'economia globale e il ruolo delle aree emergenti*, *Global Outlook 2007, Rapporto finale*, Laboratorio di Economia Politica Internazionale (n. 29, novembre 2007, pp. 155)
- *Il Golfo e l'Unione Europea. Rapporti economici e sicurezza*, a cura di Roberto Aliboni (n. 28, settembre 2007, pp. 117)
- *Un bilancio europeo per una politica di crescita*, Maria Teresa Salvemini e Oliviero Pesce (n. 27, giugno 2007, pp. 104)
- *La politica europea dell'Italia. Un dibattito aperto*, a cura di Raffaello Matarazzo (n. 26, novembre 2006, pp. 153)
- *Integrazione europea e opinione pubblica italiana*, a cura di Michele Comelli e Ettore Greco (n. 25, maggio 2006, pp. 72)
- *Nuove forme di procurement per la difesa*, Sara Mezzio (n. 24, giugno 2005, pp. 85)
- *Francia-Italia: relazioni bilaterali, strategie europee/France-Italie: relations bilatérales, stratégies européennes*, di Jean-Pierre Darnis (n. 23, marzo 2005, pp. 96)
- *La Politica europea di vicinato*, di Riccardo Alcaro e Michele Comelli, (n. 22, marzo 2005, pp. 68)
- *La nuova Costituzione dell'Unione e il futuro del Parlamento europeo*, Collegio europeo di Parma, Centro studi sul federalismo, Istituto Affari Internazionali (n. 21, giugno 2004, pp. 127)
- *L'articolo 296 Tce e la regolamentazione dei mercati della difesa*, Riccardo Monaco (n. 20, gennaio 2004, pp. 109, pp. 109)
- *Processi e le politiche per l'internazionalizzazione del sistema Italia*, a cura di Paolo Guerrieri (n. 19, novembre 2003, pp. 130)
- *Il terrorismo internazionale dopo l'11 settembre: l'azione dell'Italia*, di Antonio Armellini e Paolo Trichilo (n. 18, luglio 2003, pp. 120)
- *Il processo di integrazione del mercato e dell'industria della difesa in Europa*, a cura di Michele Nones, Stefania Di Paola e Sandro Ruggeri (n. 17, maggio 2003, pp. 34)
- *Presenza ed impegni dell'Italia nelle Peace Support Operations*, di Linda Landi, (n. 16, gennaio 2003, pp. 83)
- *La dimensione spaziale della politica europea di sicurezza e difesa*, a cura di Michele Nones, Jean Pierre Darnis, Giovanni Gasparini, Stefano Silvestri, (n.

15, marzo 2002, pp. 48)

- *Il sistema di supporto logistico delle Forze Armate italiane: problemi e prospettive*, a cura di Michele Nones, Maurizio Cremasco, Stefano Silvestri (n. 14, ottobre 2001, pp. 74)
- *Il Wto e la quarta Conferenza internazionale: quali scenari?*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 13, ottobre 2001, pp. 95)
- *Il Wto dopo Seattle: scenari a confronto*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 12, ottobre 2000, pp. 86)
- *Il ruolo dell'elicottero nel nuovo modello di difesa*, a cura di Michele Nones e Stefano Silvestri (n. 11, settembre 2000, pp. 81)
- *Il Patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani*, a cura di Ettore Greco (n. 10, marzo 2000, pp. 43)
- *Politica di sicurezza e nuovo modello di difesa*, di Giovanni Gasparini (n. 9, novembre 1999, pp. 75)
- *Il Millenium Round, il Wto e l'Italia*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 8, ottobre 1999, pp. 103)
- *Trasparenza e concorrenza nelle commesse militari dei paesi europei*, di Michele Nones e Alberto Trabalesi, (n. 7, dicembre 1998, pp. 31)
- *La proliferazione delle armi di distruzione di massa: un aggiornamento e una valutazione strategica*, a cura di Maurizio Cremasco, (n. 6, maggio 1998, pp. 47)
- *Il rapporto tra centro e periferia nella Federazione Russa*, a cura di Ettore Greco (n. 5, novembre 1997, pp. 50)
- *Politiche esportative nel campo della Difesa*, a cura di Michele Nones e Stefano Silvestri (n. 4, ottobre 1997, pp. 37)
- *Gli interessi italiani nell'attuazione di un modello di stabilità per l'Area mediterranea*, a cura di Roberto Aliboni (n. 3, ottobre 1996, pp. 63)
- *Comando e controllo delle Forze di Pace Onu*, a cura di Ettore Greco e Natalino Ronzitti (n. 2, luglio 1996, pp. 65)
- *L'economia della Difesa e il nuovo Modello di Difesa*, a cura di Michele Nones (n. 1, giugno 1996, pp. 35)

### English Series

- *Europe and the F-35 Joint Strike Fighter (Jsf) Programme*, Michele Nones, Giovanni Gasparini, Alessandro Marrone (n. 16, July 2009, pp. 90)
- *Coordinating Global and Regional Efforts to Combat WMD Terrorism*, edited by Natalino Ronzitti (n. 15, March 2009, pp. 189)
- *Democracy in the EU and the Role of the European Parliament*, edited by Gianni Bonvicini (n. 14, March 2009, pp. 72)
- *Talking Turkey in Europe: Towards a Differentiated Communication Strategy*, edited by Nathalie Tocci (n. 13, December 2008, pp. 283)

- *Re-launching the Transatlantic Security Partnership*, edited by Riccardo Alcaro (n. 12, November 2008, pp. 141)
- *Talking Turkey in Europe: Towards a Differentiated Communication Strategy*, edited by Nathalie Tocci (n. 13, December 2008, pp. 283)
- *Strengthening the UN security system. The role of Italy and the EU*, edited by Nicoletta Pirozzi (No 11, April 2008, pp. 108)
- *The Tenth Anniversary of the CWC's Entry into Force: Achievements and Problems*, edited by Giovanni Gasparini and Natalino Ronzitti (n. 10, December 2007, pp. 126)
- *Conditionality, Impact and Prejudice in EU-Turkey Relations – IAI TEPAV Report*, edited by Nathalie Tocci (n. 9, July 2007, pp. 163)
- *Turkey and European Security. IAI-Tesev Report*, edited by Giovanni Gasparini (n. 8, February 2007, pp. 103)
- *Nuclear Non-Proliferation: The Transatlantic Debate*, Ettore Greco, Giovanni Gasparini, Riccardo Alcaro (n. 7, February 2006, pp. 102)
- *Transatlantic Perspectives on the Broader Middle East and North Africa, "Where are we? Where do we go from here?"*, Tamara Cofmaqn Wittes, Yezid Sayigh, Peter Sluglett, Fred Tanner (n. 6, December 2004, pp. 62)
- *Democracy and Security in the Barcelona Process. Past Experiences, Future Prospects*, by Roberto Aliboni, Rosa Balfour, Laura Guazzone, Tobias Schumacher (n. 5, November 2004, pp. 38)
- *Peace-, Institution- and Nation-Building in the Mediterranean and the Middle East. Tasks for the Transatlantic Cooperation*, edited by Roberto Aliboni, (n. 4, December 2003, pp. 91)
- *North-South Relations across the Mediterranean after September 11. Challenges and Cooperative Approaches*, Roberto Aliboni, Mohammed Khair Eiedat, F. Stephen Larrabee, Ian O. Lesser, Carlo Masala, Cristina Paciello, Alvaro De Vasconcelos (n. 3, March 2003, pp. 70)
- *Early Warning and Conflict Prevention in the Euro-Med Area. A Research Report by the Istituto Affari Internazionali*, Roberto Aliboni, Laura Guazzone, Daniela Pioppi (n. 2, December 2001, pp. 79)
- *The Role of the Helicopter in the New Defence Model*, edited by Michele Nones and Stefano Silvestri (n. 1, November 2000, pp. 76)

