



**Ministero dell'Interno**  
**Dipartimento di Pubblica Sicurezza**  
**Scuola Superiore di Polizia**

---

*95° Corso di Formazione per Commissari della Polizia di Stato*

**Strategie di contrasto all'immigrazione clandestina via  
mare**

---

Commissario della Polizia di Stato  
Dr.ssa Emanuela CAMPITELLI

Dicembre 2006

# Strategie di contrasto all'immigrazione clandestina via mare

## Indice

### Cap. 1 – Analisi del fenomeno

1. Introduzione.....p. 03
2. Immigrazione clandestina: definizioni e caratteristiche.....p. 04
3. Immigrazione clandestina e criminalità diffusa.....p. 06
4. Le principali rotte del flusso migratorio illegale via mare.....p. 09

### Cap. 2 – Gli strumenti operativi del contrasto

1. Il panorama internazionale.....p. 16
2. Le fonti comunitarie in materia di governo dei processi migratori.....p. 18
3. Gli strumenti di contrasto previsti dalla normativa nazionale.....p. 21
4. Le novità introdotte dalla legge 189/2002.....p. 22

### Cap. 3 – I profili operativi del contrasto

1. L'organizzazione operativa del contrasto all'immigrazione clandestina via mare.....p. 25
2. Il coordinamento delle operazioni di contrasto.....p. 28
3. La priorità del salvataggio dei migranti.....p. 30

### Cap. 4 – La cooperazione internazionale

1. Recenti iniziative di cooperazione internazionale.....p. 34
2. La collaborazione con la Libia.....p. 35
3. La cooperazione con la Tunisia.....p. 36
4. Gli accordi con l'Egitto.....p. 37

### Cap. 5 – L'azione dell'Unione Europea

1. La costituzione dell'Agenzia comunitaria per il coordinamento della cooperazione operativa alle frontiere esterne.....p. 39
2. Il rafforzamento delle frontiere marittime esterne.....p. 41
3. Le attività di pattugliamento congiunto.....p. 43

4. I controlli porto a porto.....	p. 45
5. La rete di ufficiali di collegamento.....	p. 47
Conclusioni.....	p. 48
<i>Bibliografia</i> .....	p. 50

## **ANALISI DEL FENOMENO**

### **1. Introduzione**

Lo scopo del presente lavoro è quello di esaminare le misure finalizzate al contrasto dei flussi irregolari diretti verso il nostro Paese, adottate sia a livello nazionale che in sede comunitaria.

A tale fine si è prioritariamente proceduto ad un'analisi, anche di tipo statistico e sociologico, del fenomeno migratorio, evidenziandone le cause e la dimensione planetaria. Particolare attenzione è stata dedicata allo studio delle principali rotte dei movimenti irregolari che hanno interessato le nostre coste negli ultimi quindici anni, con riferimento agli scenari operativi in cui le Forze di polizia si sono trovate a fronteggiare l'arrivo dei natanti carichi di stranieri. Nell'ambito della rassegna dei vari flussi, si è provveduto ad evidenziare le strategie che, nel tempo, si sono rivelate vincenti e che hanno prodotto risultati positivi: emblematico è, a questo riguardo, il caso delle migrazioni irregolari provenienti dall'Albania.

Nel secondo capitolo si sono analizzati gli strumenti normativi del contrasto, procedendo in primo luogo alla disamina delle principali forme di cooperazione internazionale. Si è poi affrontata la strategia politica dell'Unione Europea in tema di governo dei processi migratori, dando dei rapidi cenni alle fonti ed ai Trattati che hanno reso la materia dapprima oggetto della collaborazione intergovernativa tra gli Stati membri e che, successivamente, l'hanno comunitarizzata. Infine, si è concentrata l'attenzione sulle principali novità introdotte dalla Legge n. 189/2002: la creazione della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, quale organo di impulso operativo e di raccordo delle attività in mare, il sistema delle quote e degli aiuti ai Paesi collaborativi nell'attività di contrasto, quale espressione della strategia preventiva portata avanti dall'Italia. Si è volutamente omessa la trattazione dell'aspetto repressivo della normativa, riguardante le nuove forme di espulsione amministrativa, la competenza del Giudice di Pace in materia, l'istituzione dei Centri di Permanenza Temporanea, in quanto si tratta di tematiche estranee all'oggetto del presente lavoro.

Dopo l'analisi dei profili operativi dell'attività di contrasto, in cui si è dato particolare risalto all'organizzazione del dispositivo in mare, alla basilare questione relativa al coordinamento, ed alla necessità dei prioritari interventi di ricerca e soccorso dei migranti, si è passati alla rassegna delle recenti iniziative di cooperazione internazionale

evidenziando, per quanto possibile, le criticità incontrate nella negoziazione con alcuni Paesi ed i risultati ottenuti.

Infine, dopo avere esaminato i compiti del recente strumento creato dalle istituzioni comunitarie per realizzare un programma di rafforzamento delle frontiere esterne dell'Unione Europea, l'Agenzia denominata Frontex, si è passati ad analizzare i singoli progetti che hanno prodotto una collaborazione di tipo operativo tra gli Stati membri evidenziando, anche in questo caso, le difficoltà gestionali ed i risultati raggiunti.

## **2. Immigrazione clandestina: definizioni e caratteristiche**

Il fenomeno dell'immigrazione massiccia di persone in Italia è relativamente recente<sup>1</sup>, almeno nelle proporzioni rilevanti che esso ha assunto. Tale fenomeno si colloca nella più vasta problematica che investe ormai tutti gli Stati industrializzati e trova le sue origini nei profondi squilibri esistenti tra Paesi in via di sviluppo e Stati industrializzati.

Il crescente divario tra economie del Sud e del Nord del mondo, la pressione della povertà e l'aspirazione a modelli di vita migliori, associati agli sviluppi della tecnologia nel settore dei trasporti e dei mezzi di comunicazione, hanno favorito l'emigrazione di una larga parte di umanità, indotta da condizioni di vita precarie ad abbandonare lo Stato di origine alla ricerca di un riscatto nei Paesi di antica e nuova industrializzazione. Tra le cause che alimentano le spinte migratorie si annovera innanzitutto la povertà, che continua ad aumentare in numerosi Paesi del Terzo Mondo, costantemente in bilico tra speranze di sviluppo e continue crisi politiche ed economiche, che costituiscono una minaccia per la stabilità sociale. Da un lato, il mercato del lavoro negli Stati poveri risulta caratterizzato da una crescente incapacità di assorbimento delle nuove figure professionali; dall'altro i differenziali retributivi che, per una stessa categoria lavorativa, possono essere fino a dieci volte superiori, accrescono le spinte migratorie verso gli Stati industrializzati. Altri fattori che concorrono al continuo sviluppo della spinta migratoria sono da ricercare nell'aumento esponenziale della popolazione mondiale che, concentrato soprattutto nei Paesi più poveri, non è risultato compatibile con lo sviluppo del sistema sociale ed economico di tali Stati, e con i progressi tecnologici, che rendono accessibili i collegamenti intercontinentali: lo

---

<sup>1</sup> Le prime ondate migratorie risalgono infatti alla fine degli anni ottanta, periodo in cui la caduta del muro di Berlino ha scatenato la movimentazione di popoli dai Paesi poveri verso gli Stati più industrializzati. In concomitanza con la fine del regime comunista di Enver Hoxha, che sino ad allora aveva mantenuto la popolazione in una condizione di segregazione dal resto del mondo, a partire dal 1991 ebbe inizio un esodo di massa di cittadini albanesi verso l'Italia. Da quegli anni il nostro Paese, non ha mai cessato di costituire la porta di ingresso di correnti migratorie provenienti dai Balcani, dal Nord Africa e dai Paesi dell'Est europeo, divenendo meta o luogo di transito di consistenti movimenti di immigrati, regolari ed irregolari.

sviluppo delle telecomunicazioni, infatti, esercita una notevole influenza sui potenziali migranti, fornendo al loro immaginario collettivo modelli di benessere e di vita spesso distanti dalla realtà. A tutto ciò si deve aggiungere il progressivo deterioramento dell'ambiente<sup>2</sup>, che rende inabitabili aree sempre più estese del pianeta provocando l'esodo in massa di interi gruppi umani in aree ritenute più sicure<sup>3</sup>.

Le proporzioni sempre più ampie che ha assunto questo fenomeno hanno fatto esplodere in modo lacerante le contraddizioni già presenti all'interno dei singoli Stati occidentali, comportando difficoltà di ordine economico, sociale e politico convertites con il tempo in problemi di ordine pubblico interno<sup>4</sup>. Fino alla fine degli anni sessanta il fenomeno migratorio ha rappresentato una componente essenziale nel processo di sviluppo degli Stati occidentali ed un fattore riequilibratore del mercato del lavoro di tali Paesi, impegnati in una fase di crescita produttiva e con la necessità di reperire manodopera a basso costo e ad alta mobilità. Gli immigrati erano considerati "lavoratori a termine" i quali, dopo un certo periodo, rientravano spontaneamente nei Paesi di origine. A partire dagli anni settanta invece, in conseguenza della depressione economica, della crisi del mercato occupazionale e della ristrutturazione del sistema industriale, gli Stati occidentali hanno gradualmente applicato politiche restrittive nel settore dell'immigrazione.

La tendenza a bloccare i flussi migratori non ha comunque sortito effetti rilevanti, anche perché la natura del fenomeno migratorio ha subito un mutamento sostanziale rispetto ai decenni precedenti. La riunificazione delle famiglie di immigrati, conseguenza delle prime ondate migratorie, la massiccia presenza di giovani immigrati e la rottura dell'equilibrio tra i cosiddetti fattori attrattivi, prime fra tutti le prospettive occupazionali, ed i fattori espulsivi, come le crisi economiche, hanno radicalmente modificato le caratteristiche dei flussi migratori. Da fenomeno di breve periodo, l'immigrazione si è trasformata in un flusso di persone che, indipendentemente dalle variabili economiche presenti negli Stati di accoglienza, aspira ad una residenza permanente o di lungo periodo.

L'adozione di politiche restrittive adottate dagli Stati occidentali in tema di ingressi regolari ha comportato inoltre il consistente aumento dell'immigrazione illegale. Si tratta di un fenomeno particolarmente complesso ed in continua espansione che, lungi dall'essere omogeneo, può assumere una molteplicità di forme ed essere diversamente classificata.

---

<sup>2</sup> Provocato dall'inquinamento, dall'erosione dei suoli, dalla desertificazione e dalla deforestazione.

<sup>3</sup> Cfr., sul punto, Piccato, in *Nuovi strumenti integrati di cooperazione tra gli Stati nel settore delle migrazioni. Gli Accordi di Riammissione*, in *Studi Diplomatici*, 1997, pp. 10 e ss.

<sup>4</sup> Basti pensare alle rivolte esplose a Parigi nelle *Banlieue*, i quartieri popolati quasi esclusivamente da immigrati.

Vengono innanzitutto in rilievo i migranti che entrano, o tentano di entrare, in uno Stato terzo sottraendosi ai controlli alle frontiere o utilizzando documenti di viaggio e di identità contraffatti, così come gli stranieri che, entrati in un Paese con un visto di turismo, approfittano del loro soggiorno per svolgere un lavoro temporaneo, sottraendosi in tal modo alle misure specificamente previste per tale scopo.

In secondo luogo, sono da considerare i migranti che prolungano il loro soggiorno oltre il periodo di tempo autorizzato o in violazione delle condizioni cui la loro ammissione era stata subordinata<sup>5</sup>.

Infine, nell'ultimo decennio ha assunto dimensioni sempre più ampie l'immigrazione clandestina connessa con i movimenti dei richiedenti asilo, ossia con il dilagare della presentazione delle domande di asilo da parte di persone non qualificabili come rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951. In particolare, in questa categoria rientrano due tipologie di persone: coloro che, entrati clandestinamente in uno Stato, invocano lo *status* di rifugiato al fine di regolarizzare la loro posizione e coloro che vedono rigettata la loro domanda di asilo dopo lunghi mesi di attesa, quando hanno già trovato un lavoro nello Stato di accoglimento e che, di conseguenza, decidono di non fare rientro nel Paese di origine. Il fenomeno dell'*asylum shopping*, ossia dell'abuso del diritto di asilo<sup>6</sup>, si traduce in una strumentalizzazione dell'istituto giuridico in questione al fine di ottenere un indebito diritto di soggiorno e l'accesso a benefici altrimenti non usufruibili, quali ad esempio la stessa concessione di un permesso di soggiorno provvisorio.

### **3. Immigrazione clandestina e criminalità diffusa.**

Nel trattare dei problemi migratori è importante tenere presente le relazioni tra immigrazione e sicurezza, dato che i flussi migratori possono rappresentare un possibile veicolo di infiltrazione dei terroristi, nonché una fonte di arruolamento, a vari livelli, da parte della criminalità. Basti pensare alla circostanza che organizzare l'esodo di numerose persone dai Paesi poveri ed effettuare il trasporto costituisce un affare lucroso per le organizzazioni criminali, dotate di strutture ramificate e di notevoli disponibilità di mezzi e di fonti di finanziamento. A fronte di una pressione migratoria crescente, si è sviluppato infatti un mercato del trasporto illegale di persone verso l'Italia che ha consentito ad

---

<sup>5</sup> Si tratta dei cosiddetti *overstayers*, che costituiscono circa il 60% degli immigrati clandestini presenti in Italia.

<sup>6</sup> Si configura nel caso in cui un richiedente asilo al quale questo sia stato rifiutato in un primo Stato tenti di ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato in altro Paese o presenti una pluralità di richieste di asilo in diversi Stati nella speranza che una di esse venga accolta.

organizzazioni criminali straniere, composte in prevalenza da cittadini di nazionalità albanese, maghrebina, cinese, russa e romena di esercitare attività illecite anche nel territorio italiano e di stabilire rapporti con i sodalizi criminosi nazionali.

Sia i traffici finalizzati alla prostituzione, sia quelli che si propongono scopi illeciti di altro tipo, richiedono organizzazioni criminali assai efficienti, in grado di operare in più Paesi e di procurarsi la collaborazione di ulteriori settori criminali, coinvolti solo indirettamente e marginalmente nel giro dell'immigrazione illegale, quali falsari, consulenti finanziari, informatori e così via. Si tratta di associazioni criminali con una forte struttura e con una consolidata abitudine alla violenza come mezzo per acquisire posizioni di dominio nei mercati illegali. Questi sodalizi organizzano con efficienza sia l'espatrio irregolare dai Paesi di origine, che le successive attività di sfruttamento delle vittime sul territorio degli Stati di destinazione, con margini di guadagno elevatissimi e necessità di investimento minori rispetto ad altri traffici illeciti. Il traffico di persone destinate allo sfruttamento sessuale costituisce il fattore quantitativamente prevalente del fenomeno, che si alimenta tuttavia anche con altre forme di profitto, come quello relativo ad una forza lavoro priva di difese, quale quella minorile, fino a giungere in alcuni casi al traffico di organi umani, segnalato dalla Commissione Antimafia come uno dei possibili campi di attività delle mafie transnazionali.

Per quanto riguarda il traffico finalizzato alla prostituzione, risulta che nella quasi totalità dei casi esso coinvolge donne oggetto di compravendita e ridotte in una situazione molto prossima alla schiavitù. La circostanza della scelta e dell'esercizio in forme autonome della prostituzione è rarissimo, tanto più quando si è in presenza di immigrate extracomunitarie. Nella generalità dei casi, inoltre, lo sfruttamento si accompagna a forme di coercizione violente nei confronti della vittima e particolarmente odiose, se si tiene conto del fatto che circa il venti per cento<sup>7</sup> di queste donne è minorenni.

Per ciò che concerne, invece, le altre forme di traffico di immigrati irregolari, tali flussi migratori sono costituiti da una componente di emigranti per fini economici ed in misura minore da persone che espatriano spinte dalla violenza o dall'inganno. In molti casi, tuttavia, i debiti contratti per entrare clandestinamente in Italia, o le difficoltà incontrate per ottenere una posizione regolare nel Paese di destinazione, trasformano l'emigrante economico in una persona sottoposta a particolari forme di sfruttamento, soprattutto di tipo lavorativo, da parte dell'organizzazione criminale che ha gestito il

---

<sup>7</sup> Cfr., sul punto, I. Portelli e S. Zappi, *La strategia e l'azione di governo sui temi dell'immigrazione nel corso della XIII legislatura*, in *Gli Stranieri*, n. 3/2006.

trasporto e, dunque, in una vittima del fenomeno della tratta. E' questa una prassi molto diffusa, ad esempio, tra gli immigrati clandestini cinesi.

E' da tenere presente, inoltre, che gli immigrati irregolari, trasportati spesso in Italia da delinquenti privi di scrupolo, vanno fatalmente incontro ad un destino di povertà, sfruttamento ed emarginazione, diventando manovalanza per le attività illecite promosse dai loro sfruttatori. L'immigrazione clandestina costituisce, infatti, un terreno favorevole al crescere della criminalità: pertanto il fenomeno degli atti delittuosi commessi da cittadini stranieri non va sottovalutato. Occorre anche considerare, tuttavia, che la criminalità degli extracomunitari è in prevalenza una criminalità di piccolo cabotaggio e connessa sostanzialmente a situazioni di bisogno, di marginalità, di inserimento personale problematico od addirittura di mancata integrazione nel tessuto sociale. I tipici reati della criminalità organizzata restano monopolio quasi esclusivo della delinquenza italiana, nella quale gli stranieri sono per lo più inseriti ai livelli più bassi della filiera criminale.

A monte della manovalanza degli immigrati clandestini vi sono poi delle micromafie rappresentate da elementi stranieri che operano clandestinamente in Italia, ma vi sono anche delle mafie italiane. In passato, infatti, dal Montenegro sono stati consegnati all'Italia dei criminali italiani appartenenti ad un'associazione criminale organizzatrice del contrabbando, del traffico di stupefacenti e della tratta degli esseri umani nell'Adriatico<sup>8</sup>. Tutto ciò induce a respingere una formulazione per certi versi semplicistica degli episodi delittuosi di questo genere, secondo la quale essi sarebbero espressione di una criminalità tutta straniera a cui risulterebbero estranee le organizzazioni italiane. Queste ultime, al contrario, sovente incentivano e favoriscono la delittuosità extracomunitaria, traendone dei benefici.

Concludendo, circa la possibilità che il traffico di clandestini venga utilizzato anche dalle organizzazioni criminali, attraverso lo sfruttamento della prostituzione, la manodopera illegale, la manovalanza delle associazioni delinquenziali, c'è da osservare che la collocazione geografica del nostro Paese favorisce l'immigrazione e l'insediamento di persone, anche dedite ad attività delittuose, provenienti da Stati di culture diverse e che stanno vivendo un difficile e travagliato processo di evoluzione sociale, politica ed economica<sup>9</sup>. Il fenomeno migratorio, inoltre, non è agevolmente arginabile in quanto si tratta di forme di criminalità che presentano grandi difficoltà investigative, sia perché

---

<sup>8</sup> A seguito delle indagini condotte dalla Direzione Nazionale Antimafia e dalle Procure pugliesi nel triennio 1998-2000.

<sup>9</sup> Cfr., in proposito, il Procuratore Generale della Repubblica presso la Suprema Corte di Cassazione, dr. Francesco Favara, nella Relazione tenuta per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2003.

strutturate su una forte base di intimidazione in danno di immigrati della stessa etnia, realizzata con il diretto coinvolgimento di persone che operano all'estero, sia per la difficile e laboriosa identificazione degli stranieri in condizione di clandestinità, ed infine per la frequente commistione ed alleanza con gruppi criminali locali.

#### **4. Le principali rotte del flusso migratorio illegale via mare.**

L'immigrazione clandestina via mare, seppure numericamente meno importante rispetto ad altre forme di ingresso illegale, desta un particolare allarme sociale ed una notevole apprensione nell'opinione pubblica. Essa si manifesta infatti come la forma più povera e disperata di immigrazione e, per questi motivi, è spesso anche la più difficile da gestire. I trafficanti che organizzano i viaggi non esitano a sovraccaricare i natanti, che sovente risultano in pessime condizioni, avventurandosi in mare in condizioni di navigazione tali da determinare frequenti naufragi, o riservando agli stranieri disagi e sofferenze enormi.

A conferma della scarsa incidenza quantitativa degli sbarchi sul fenomeno globale dell'immigrazione clandestina in Italia, nella seguente tabella sono riportate le stime percentuali relative alla composizione della presenza irregolare nel nostro Paese nel corso degli ultimi anni:

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Overstayers	67%	60%	72%
Stranieri che hanno varcato fraudolentemente le frontiere	29%	26%	17%
Clandestini sbarcati sulle coste italiane	4%	14%	11%

Fonte: Ministero dell'Interno, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere

Il fenomeno degli sbarchi interessa ormai quasi esclusivamente la Sicilia, in quanto essa costituisce la destinazione naturale dei flussi di immigrazione irregolare che originano o transitano dal Nord Africa, soprattutto dalle coste libiche. I movimenti diretti in Puglia ed in Calabria, invece, risultano da qualche anno di ridotta consistenza, così come quelli che riguardano la Sardegna. Nella tabella che segue è visualizzata la dimensione del fenomeno:

*Clandestini sbarcati in Italia*

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006*</b>
Persone sbarcate a Lampedusa	447	923	9.669	8.819	10.497	14.855	17.815
Persone sbarcate in altre località della Sicilia	2.335	4.581	8.556	5.198	3.097	7.969	2.593
Persone sbarcate in Puglia	18.990	8.546	3.372	137	18	19	193
Persone sbarcate in Calabria	5.045	6.093	2.122	177	23	88	282
Persone sbarcate in Sardegna	-----	-----	-----	-----	-----	8	28
<b>Totale</b>	<b>26.817</b>	<b>20.143</b>	<b>23.719</b>	<b>14.331</b>	<b>13.635</b>	<b>22.939</b>	<b>20.911</b>

Fonte: Ministero dell'Interno, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere

\*Dati relativi al periodo fino al 28 novembre.

Per comprendere, tuttavia, l'evoluzione del fenomeno, occorre considerare che i flussi di immigrazione clandestina che raggiungono l'Italia via mare seguivano, fino al 2004, cinque grandi direttrici:

- dall'Albania e dal Montenegro verso le coste pugliesi, attraverso il Canale d'Otranto ed il Medio Adriatico;
- dal Mediterraneo Orientale (coste turche, Siria, Libano, Cipro, Canale di Suez) verso le coste calabresi e della Sicilia sud-orientale, attraverso il Mare Ionio;
- dall'isola di Malta verso le coste italiane della provincia di Ragusa;
- dalla Grecia verso le coste pugliesi ed adriatiche a bordo di gommoni;
- dai litorali libici e tunisini verso le coste meridionali della Sicilia, flusso al momento attualissimi e fonte dei maggiori problemi.

Per quanto riguarda la prima rotta, e cioè le provenienze attraverso il Canale d'Otranto, si è registrata negli ultimi tempi una drastica riduzione del flusso migratorio illegale. Questo fenomeno è ascrivibile all'efficace azione di controllo svolta, a partire dal 2003, sia sulle coste italiane che su quelle albanesi, anche a seguito dei positivi rapporti di collaborazione instauratisi a livello governativo con l'Albania. La presenza, infatti, in territorio albanese del 28° Gruppo Navale italiano e la cooperazione attiva della Repubblica Albanese che, su proposta italiana, ha adottato la "legge sul fermo dei gommoni", introducendo il principio secondo cui ogni natante debba essere iscritto a

registro ed immatricolato, pena il sequestro, ha comportato una drastica riduzione dei flussi di immigrazione clandestina via mare in provenienza da quel Paese. Anche la stabilizzazione dell'area balcanica in seguito alle operazioni della NATO ha contribuito al decremento degli arrivi di cittadini albanesi e kosovari sulle coste salentine. Il teatro operativo era caratterizzato da uno spazio marittimo piuttosto limitato, in cui il trasporto dei clandestini veniva effettuato per mezzo di piccole e veloci imbarcazioni, spesso gommoni a chiglia rigida, con a bordo 25/30 persone. La scarsa segnatura radar e la notevole velocità dei mezzi impiegati dagli "scafisti", inoltre, facevano sì che fosse molto rilevante il numero dei natanti di cui si perdeva il contatto, addirittura oltre il 60% di quelli rilevati.

L'analogia collaborazione ottenuta dai governi turco ed egiziano ha consentito all'Italia di ridurre, in maniera sensibile, anche le provenienze dalle coste turche ed attraverso il Canale di Suez. Il fenomeno, in un primo tempo originato dai porti turchi, libanesi e siriani, mediante imbarcazioni che consentivano il trasporto di oltre 6000 clandestini in una sola volta<sup>10</sup>, si era successivamente esteso a Paesi extra mediterranei attraverso il Canale di Suez con natanti di vario genere, nella maggioranza dei casi sovraccarichi di clandestini ed in precarie condizioni di sicurezza. Si trattava di imbarcazioni con a bordo cittadini cingalesi che, dopo avere attraversato il Canale di Suez, giungevano sulle coste dell'Italia meridionale, in particolare su quelle della Sicilia sud-orientale e sul litorale ionico della Calabria. Tale flusso migratorio aveva assunto una connotazione rilevante nel 2001 e soprattutto nel 2002: nel primo anno in questione, infatti, sono stati registrati 23 episodi di sbarco, per un totale di 1.470 clandestini, che hanno interessato le province di Catania, Siracusa, Catanzaro, Crotone e Reggio Calabria. Nel periodo gennaio-aprile 2002, poi, il fenomeno aveva assunto proporzioni di assoluto rilievo con 24 episodi di sbarco nelle citate province, per un totale di 2.372 cingalesi.

Tenuto conto delle ampie dimensioni dell'area marittima da sorvegliare e dell'intensità del traffico, l'efficacia del dispositivo di contrasto si basava principalmente su tempestive ben circostanziate segnalazioni di "intelligence", tali da consentire una prima localizzazione ed identificazione attraverso missioni dedicate di pattugliamento a lungo raggio da parte di velivoli MPA<sup>11</sup>. Il successo nella riduzione del flusso migratorio in questione, tuttavia, è ascrivibile soprattutto a specifiche intese intergovernative tra l'Italia e

---

<sup>10</sup> Venivano, infatti, utilizzati mercantili di 80-100 metri di lunghezza o pescherecci di una decina di metri. Cfr., sul punto, a cura del Gruppo di Ricerca della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze, "Il controllo dei traffici migratori illeciti nel Mare Mediterraneo", 2003.

<sup>11</sup> Maritime Patrol Aircraft.

dall'Egitto, in seguito alle quali è stata adottata un'azione di sbarramento di tale flusso direttamente nel Canale di Suez. La riduzione dei flussi migratori irregolari attraverso la rotta in questione ha comportato, da parte delle organizzazioni malavitose turche, curdo-iraniane, e curdo-irachene che controllano il traffico dei clandestini di origine prevalentemente curda ed asiatica, il ricorso ad itinerari alternativi, quali le rotte marittime verso le isole dell'Egeo e percorsi via terra che, dopo avere attraversato Bulgaria, Serbia e Croazia, attingono i litorali settentrionali adriatici, nonché itinerari che interessano il Caucaso, da un lato, e l'Asia e l'Africa, dall'altro lato.

Anche il fenomeno che caratterizzava le coste ragusane, interessate dagli arrivi di immigrati irregolari di etnia cinese provenienti da Malta, è andato rapidamente esaurendosi a seguito dell'intensificarsi della collaborazione, diplomatica ed operativa, tra le Autorità italiane e maltesi. Le organizzazioni criminali cinesi dedite al traffico di immigrati illegali ponevano in essere in questo caso un *modus operandi* piuttosto complesso, che prevedeva la consegna ai clandestini, dietro pagamento di ingenti somme di denaro, di un biglietto aereo A/R Hong Kong – Malta, di un visto di ingresso nell'isola per motivi di studio e di un'iscrizione ad alcune scuole di inglese locali. Una volta giunti a Malta i clandestini, dopo avere frequentato per un certo periodo la scuola, venivano prelevati da affiliati a sodalizi criminali locali, composti sia da cittadini maltesi che cinesi, e trasferiti presso alcune abitazioni da loro stessi gestite. Dopo una breve permanenza gli stranieri, pagando un'ulteriore somma di denaro<sup>12</sup>, venivano imbarcati su motoscafi dotati di una potente motorizzazione che, in poco più di un'ora, erano in grado di raggiungere le coste italiane della provincia di Ragusa. La collaborazione<sup>13</sup> tra le Autorità maltese ed italiana ha portato all'estensione dei pattugliamenti marittimi fino alle rispettive acque territoriali, tale da ottenere un'azione di controllo in profondità e, nel contempo, permettere un monitoraggio costante ed eventuali inseguimenti di natanti intercettati da parte dell'uno o dell'altro Paese. Tutto ciò ha comportato la sostanziale scomparsa del fenomeno degli sbarchi di cittadini cinesi, provenienti dall'isola di Malta, sulle coste ragusane.

Il litorale pugliese, negli ultimi mesi, è stato interessato da un nuovo flusso migratorio illegale proveniente dalla Grecia. Il *modus operandi* utilizzato da alcune organizzazioni criminali ivi operanti consiste nel trasporto di cittadini asiatici, in prevalenza originari del Bangladesh, a bordo di veloci unità navali in grado di raggiungere in brevissimo tempo il

---

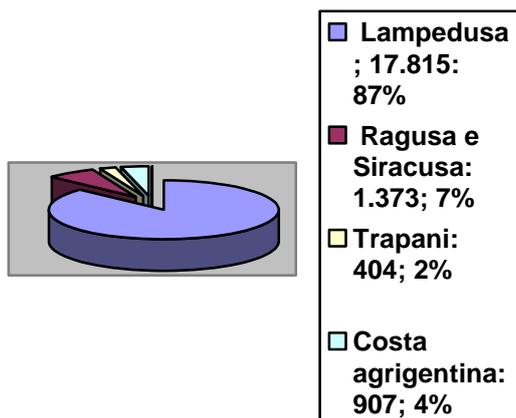
<sup>12</sup> Pari a circa 1500/2000 dollari americani.

<sup>13</sup> Che ha portato alla redazione di un Memorandum d'Intesa, sottoscritto da Italia e Malta il 15 marzo 2004.

litorale talentino, che si dileguano non appena sbarcati sulla terraferma i gruppi, composti in genere da 20/30 clandestini.

Tale recentissima rotta è attualmente oggetto di approfondite indagini da parte delle Forze di Polizia che, ultimamente, hanno provveduto all'arresto di due scafisti di nazionalità greca, intercettati a bordo di un'imbarcazione utilizzata per il trasporto di clandestini, nel tentativo di raggiungere le coste greche.

Per ciò che concerne, infine, le provenienze attraverso lo Stretto di Sicilia, il flusso migratorio irregolare risulta in questo caso in progressivo aumento, sviluppandosi con modalità e problematiche analoghe a quelle che caratterizzano il Mare Ionio, con l'aggiunta di imbarcazioni di piccole dimensioni che partono dalle coste nord africane dirette verso le isole minori dell'arcipelago siciliano. Un'ulteriore difficoltà di intervento per il contrasto è rappresentata dal fatto che i natanti impiegati per il traffico clandestino sono quasi sempre vecchie unità da pesca in precarie condizioni di navigabilità, e si confondono con i numerosi pescherecci presenti nella zona. Fra i più recenti sviluppi relativi al teatro operativo in questione rileva innanzitutto il crescente interessamento dell'area nord africana quale luogo di transito di migranti che, dai Paesi dell'Africa centro-orientale e dal contesto mediorientale ed asiatico, muovono verso le coste della Sicilia sud-orientale e delle isole minori. Si registra, infine, un riordinamento dei flussi originati dall'area maghrebina su rotte che si dirigono verso le Egadi e la Sardegna.



I *modus operandi* utilizzati dalle organizzazioni criminali per il trasporto degli immigrati irregolari, tuttavia, variano a seconda del Paese di provenienza. Per quanto

concerne la rotta del flusso migratorio illegale proveniente dalla Libia, e diretto a Lampedusa ed alla Sicilia, esso riguarda soprattutto stranieri originari delle zone del Corno d’Africa e della regione subsahariana. Essi viaggiano attraverso le frontiere, non controllate, dei Paesi africani fino a raggiungere la Libia dove vengono avvicinati, presso alcune caffetterie, da affiliati ai numerosi sodalizi criminali lì operanti. Dietro pagamento di ingenti somme di denaro<sup>14</sup> vengono alloggiati, anche per mesi, in abitazioni gestite dalle medesime organizzazioni criminose, situate in prossimità delle località da cui in seguito sono imbarcati. La partenza dei natanti avviene in genere nel tratto di costa compreso da Zuwarah e Zlitàn, ed i clandestini navigano per circa due o tre giorni a bordo di imbarcazioni quasi sempre fatiscenti, e costretti in numero sproporzionato rispetto alle dimensioni dei natanti<sup>15</sup>. Questi ultimi sono spesso condotti da alcuni stessi immigrati, a cui viene praticato uno sconto su quanto pagato. Il flusso proveniente dalla Tunisia e diretto verso le isole di Lampedusa e Pantelleria, invece, ha caratteristiche molto diverse, perché riguarda in genere piccoli gruppi, composti al massimo da 20/30 unità. Essi dichiarano quasi sempre di avere acquistato il mezzo sulla quale hanno viaggiato, dividendo la spesa tra di loro, e di essersi imbarcati nel tratto di costa situato nei pressi della città di Sfax, facendo poi rotta verso Lampedusa o Pantelleria. Il percorso degli immigrati irregolari provenienti dalla Libia e diretti sulle coste ragusane, invece, prevede quasi sempre il transito presso l’isola di Malta.

L’incremento degli arrivi sulle coste siciliane è da scrivere non solo al flusso che dal Maghreb raggiunge le coste italiane attraverso la Tunisia, ma anche dalla frequenza maggiore con cui, negli ultimi tempi, imbarcazioni cariche di clandestini salpano dalle coste libiche per approdare sul litorale agrigentino ed in particolare sull’isola di Lampedusa. Si tratta, per lo più, di immigrati originari del Corno d’Africa o della regione subsahariana, o addirittura provenienti dal subcontinente indiano, prevalentemente cingalesi. Ciò evidenzia che i nuovi flussi di clandestini sono sempre più interessati da provenienze extra mediterranee<sup>16</sup> nonché l’impiego di vettori oceanici che transitavano attraverso il canale di Suez e che, più di recente, giungono attraverso Gibilterra circumnavigando l’Africa, con trasbordo su natanti minori nei porgitori della costa nord africana libica e tunisina. Si è evidenziato, inoltre, il ruolo del territorio libico quale

---

<sup>14</sup> Pari a circa 1000/2000 dollari americani.

<sup>15</sup> In genere a bordo di scafi lunghi da quattro a dieci metri viaggiano da 30 a 150 clandestini.

<sup>16</sup> In prevalenza dall’estremo Oriente, ma anche dal Centro e Sud Africa.

raccordo di direttrici che, provenienti dal Corno d’Africa tramite il Sudan, e dai Paesi dell’Africa centrale, raggiungono le coste italiane direttamente od attraverso Siria e Malta.

## **STRUMENTI NORMATIVI DI CONTRASTO ALL'IMMIGRAZIONE CLANDESTINA VIA MARE**

### **1. Il panorama internazionale**

Come evidenziato nei paragrafi precedenti, l'Italia è un Paese di forte immigrazione ed una zona di transito per flussi migratori di dimensioni notevoli.

La tendenza ad attuare politiche restrittive in materia, con l'obiettivo di raggiungere livelli di immigrazione pari a zero, ha mostrato tutti i propri limiti: da un lato, infatti, il fenomeno migratorio si sta rivelando inarrestabile, con un aumento esponenziale non solo dei migranti regolari, ma anche di quelli irregolari; dall'altro, la gestione dell'immigrazione da parte della criminalità organizzata ha determinato un aggravamento del fenomeno sia per l'elevato numero dei soggetti coinvolti sia, soprattutto, per l'intensificarsi dei reati, quali la tratta di esseri umani, il "lavoro nero" di lavoratori extracomunitari e l'aumento tra gli stranieri di attività devianti come la prostituzione e l'accattonaggio.

Si tratta di un problema difficilmente eliminabile a causa della molteplicità dei fattori che lo determinano, i quali esulano dalle singole politiche nazionali per assumere una portata planetaria, e per il carattere flessibile dell'immigrazione clandestina, i cui flussi tendono a mutare in entità e direzione in corrispondenza delle situazioni economiche, demografiche e sociali sia dei Paesi di provenienza che di quelli di destinazione, nonché dell'efficacia dei dispositivi di contrasto e della concreta disponibilità a collaborare da parte degli Stati di origine dei migranti.

Risulta utopistico, dunque, delegare la soluzione del problema esclusivamente alle forze dell'ordine, a norme repressive ed a politiche di contrasto costose e solo parzialmente efficaci. La lotta all'immigrazione illegale richiede, al contrario, un approccio integrato che tenga conto di tutti gli aspetti del fenomeno migratorio, in primo luogo del declino demografico e dell'invecchiamento della popolazione italiana che, associati ai mutamenti intervenuti nei settori produttivi ed economici, comportano un considerevole flusso di manodopera straniera volto a colmare gli spazi occupazionali rifiutati o non desiderati dalla popolazione locale.

Le istituzioni italiane hanno da tempo compreso che risulta conveniente percorrere una doppia strada per quanto riguarda il contrasto ed il contenimento dei flussi migratori irregolari che continuano a giungere, con mezzi inidonei e pericolosi, nel nostro Paese. Da un lato, infatti, occorre bloccare i migranti all'origine, e cioè nei Paesi da cui provengono o

negli Stati in cui le organizzazioni dei trafficanti provvedono a costituirne dei raggruppamenti numerosi per poterli successivamente instradare verso i Paesi di destinazione. Il fermo viene esercitato facendo riferimento alle responsabilità che derivano, per gli Stati interessati, dalla non ottemperanza ai principi internazionalmente vigenti sulla sicurezza della navigazione: un'azione esplicita con l'Egitto, sulla base di tale criterio, ha prodotto risultati incoraggianti in quanto, se non ha frenato del tutto l'afflusso di migranti da quel Paese, ne ha certamente diminuito in maniera sostanziale l'intensità. D'altro canto, è necessario porre in essere una rete di intese, che consenta di far rientrare nei Paesi di origine sia i migranti già arrivati in Italia sia quelli in procinto di giungervi o in situazione di transito.

A tale proposito l'accordo di riammissione<sup>17</sup> rappresenta, a livello internazionale, un efficace strategia di contrasto all'immigrazione irregolare, in grado di risolvere a monte il problema degli ingressi illegali grazie alla sua flessibilità applicativa. Si tratta di una convenzione, bilaterale o multilaterale, in forza della quale ciascuna parte contraente si impegna a riammettere nel proprio territorio, dietro richiesta della controparte, determinate categorie di individui che non soddisfano le condizioni di ingresso o di soggiorno applicabili sul suolo della parte richiedente. Gli individui oggetto di riammissione in base a tali accordi sono, di norma, cittadini della parte richiesta, ma può trattarsi anche di apolidi o cittadini di Stati terzi, purché si dimostri che tali persone sono entrate nel territorio della parte richiedente dopo avere transitato nel territorio dello Stato contraente richiesto. Il fine che si persegue con la stipula di intese di questo genere è di facilitare l'applicazione dell'obbligo per gli Stati, previsto dal diritto internazionale, di riammettere i propri cittadini. Nel caso di cittadini di Stati terzi, invece, gli accordi di riammissione esplicano una funzione essenziale, non sussistendo alcun vincolo giuridico in capo agli Stati. L'accordo determina le modalità di adempimento della riammissione, definendo le procedure pratiche e le fissando regole certe concernenti, ad esempio, le formalità richieste, la natura ed il livello di prova necessari per determinare la cittadinanza dell'individuo e, infine, lo Stato che deve sostenere i costi della riammissione degli individui che soggiornano illegalmente nel territorio di una delle parti contraenti.

---

<sup>17</sup> L'Italia ha sottoscritto 29 accordi di riammissione, di cui 13 con Stati membri dell'Unione Europea: Austria, Francia, Grecia, Spagna, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria; 2 con Paesi in fase di adesione: Bulgaria e Romania; / con altri Paesi europei: Albania, Croazia, Bosnia Erzegovina, Rep. Moldova, Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Svizzera, Serbia e Montenegro; 7 con Paesi extraeuropei: Algeria, Filippine, Georgia, Marocco, Nigeria, Tunisia e Sri Lanka. Nell'elenco, naturalmente, figurano numerosi Paesi di origine o di transito di flussi di immigrazione clandestina.

La sottoscrizione di intese di questo genere non è, peraltro, esente da difficoltà, prime fra tutte quelle insite nelle cosiddette “partite di scambio” che gli Stati interessati vogliono ottenere tra cui, in particolare, unità navali per il controllo della costa e per l’eventuale sosta di migranti in transito da trattenerne sul posto. Tale circostanza dà luogo ad una trattativa talvolta lunga e spesso disagiata. Le clausole contenute negli Accordi di riammissione, inoltre, prevedono spesso la conclusione di patti di cooperazione allo sviluppo e di partenariato nei settori più vari, come lo scambio di tecnologie, la somministrazione di corsi di formazione per il personale di polizia operante, forme di assistenza tecnica e finanziaria. Tali misure, costituendo delle strategie di riduzione dei fattori di spinta nei paesi di origine dei migranti, si rivelano particolarmente efficaci, anche perché vengono di solito ottemperate dallo Stato di appartenenza dei migranti irregolari, al fine di non perdere i benefici derivanti dall’accordo nel suo complesso.

Coerentemente con le osservazioni fin qui esposte, nelle iniziative intraprese dall’Italia in materia di contrasto all’immigrazione clandestina è stato perseguito in via prioritaria l’obiettivo di “spostare in avanti” i confini esterni nazionali. Il presupposto essenziale di questa politica è quello di rafforzare la cooperazione internazionale con i Paesi di provenienza dei migranti irregolari, attraverso il loro coinvolgimento diretto nelle attività operative e la realizzazione di forme di assistenza. Mentre, quindi, da parte italiana si tendono a porre in essere misure per lo sviluppo negli Stati interessati dal fenomeno e per la determinazione di quote di ingressi regolari in favore di lavoratori stranieri, da parte dei Paesi in questione sono richieste azioni effettive per il contenimento dell’immigrazione clandestina ed il contrasto alle organizzazioni criminali di trafficanti.

## **2. Le fonti comunitarie in materia di governo dei processi migratori**

Il graduale sviluppo di un approccio comune europeo rappresenta una delle principali novità degli ultimi decenni nel settore delle politiche migratorie.

Il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea<sup>18</sup>, infatti, prevedeva che il tema dell’immigrazione fosse appannaggio esclusivo degli Stati membri. E’ solo con l’Atto Unico Europeo del 1986 che la materia in questione entra nelle competenze comunitarie,

---

<sup>18</sup> Firmato a Roma il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore il 1 gennaio 1958, è stato ratificato dall’Italia con Legge 14 ottobre 1957, n. 1203.

sebbene in una prospettiva intergovernativa<sup>19</sup> nell'ambito degli argomenti compresi nel Terzo Pilastro.

Con il Trattato di Amsterdam del 1997 si registra la svolta nelle politiche migratorie dell'Unione, in quanto esso segna il passaggio da forme di cooperazione intergovernativa tra gli Stati membri ad una vera e propria politica comune, elaborata e gestita dalle istituzioni comunitarie<sup>20</sup>. La comunitarizzazione del tema dell'immigrazione, tuttavia, ha riguardato soltanto le misure di contrasto all'ingresso illegale, ed in particolare i provvedimenti relativi ai controlli da effettuare alle frontiere esterne, e non anche le condizioni concernenti l'immigrazione regolare, tuttora escluse dalle competenze dell'Unione Europea.

Nel corso degli anni novanta, comunque, l'approccio settoriale e prevalentemente difensivo alla gestione dei fenomeni migratori ha ceduto progressivamente il passo ad una visione più articolata, che combina obiettivi di controllo a finalità di prevenzione dei flussi. Alla trasformazione del quadro istituzionale di elaborazione delle politiche migratorie in Europa, si è venuta sovrapponendo una profonda, anche se talvolta contrastata, evoluzione dei presupposti culturali e degli obiettivi strategici di tali politiche. Si diffonde sempre di più, infatti, la consapevolezza che una gestione unilaterale e puramente restrittiva dei flussi migratori sia, oltre che scarsamente efficace nel medio e lungo periodo, anche poco conforme agli interessi reali delle società europee.

In particolare, si sta gradualmente sviluppando un approccio innovativo al governo dei processi migratori, imperniato sui seguenti elementi: la necessità di affiancare all'azione di controllo dei movimenti migratori in corso, un'azione preventiva nei confronti dei flussi futuri ed un'azione mirante ad eliminare, o quantomeno ad attenuare, le cause profonde dell'emigrazione; l'esigenza di intensificare la cooperazione in materia migratoria con i paesi di origine; la tendenza, connessa ai due elementi sopra menzionati, a coordinare sempre più strettamente la politica migratoria con altre politiche settoriali

---

<sup>19</sup> E' opportuno precisare che il metodo della cooperazione intergovernativa prevede che il Consiglio, organo rappresentativo di tutti gli Stati membri, deliberi all'unanimità. La Commissione, invece, riveste un ruolo esclusivamente propositivo, al pari di qualsiasi Stato membro, mentre il Parlamento non può esprimere pareri vincolanti. Dalle dinamiche decisionali è esclusa qualsiasi forma di competenza della Corte di Giustizia.

<sup>20</sup> La comunitarizzazione di una materia consiste infatti in un meccanismo completamente diverso da quello della cooperazione intergovernativa. Essa prevede infatti la possibilità di adottare atti normativi vincolanti mediante la procedura della codecisione, e non dell'unanimità, contemplando un potere più penetrante per il Parlamento e l'opportunità, per il Consiglio, di deliberare a maggioranza qualificata. Il potere di iniziativa, inoltre, risulta appannaggio esclusivo della Commissione, e le materie comunitarizzate sono sottoposte al vaglio della Corte di Giustizia.

(cooperazione allo sviluppo, politica commerciale, politica ambientale, tutela dei diritti umani, prevenzione dei conflitti).

In una prospettiva di lungo periodo, la politica migratoria sembra avviata a perdere progressivamente la sua autonomia e specificità, per diventare una componente di più ampie strategie di sviluppo e stabilizzazione. Si tratta di un processo estremamente complesso, il cui esito è particolarmente difficile da prevedere, in quanto condizionato da sviluppi politici interni ed esterni rispetto al territorio dell'Unione Europea.

I Paesi dell'area Shengen maggiormente interessati dall'immigrazione illegale subiscono delle costanti pressioni alle frontiere terrestri ed aeree. Solo l'Italia, la Spagna, la Grecia e, dopo l'allargamento, Cipro e Malta, sono colpiti anche da flussi migratori per via marittima. Il nostro Paese costituisce uno dei principali punti di approdo di imbarcazioni che trasportano immigrati irregolari: la sua posizione geografica e l'instabilità che, soprattutto qualche anno fa, ha caratterizzato gli Stati dell'area balcanica, sono due condizioni che hanno favorito l'ingresso irregolare di immigrati anche per il trasferimento in altri Paesi europei. Proprio l'esperienza maturata sul piano interno ha costituito per l'Italia la base di un programma di ampio respiro presentato in sede comunitaria.

Il nostro Paese si è reso conto per primo che a seguito del processo di allargamento, in virtù della loro posizione geografica e dal punto di vista dei fattori di attrazione dei flussi di immigrazione clandestina, le isole di Cipro e Malta avrebbero costituito, per tutti i Paesi dell'Unione europea, ciò che l'isola di Lampedusa rappresenta per l'Italia, e cioè il primo approdo degli immigrati verso la meta prestabilita, ed il primo luogo dove poter richiedere asilo politico o fare valere altri diritti di origine internazionale o comunitaria. Coerentemente con tali considerazioni, ed anche al fine di rafforzare il dialogo con i Paesi non appartenenti all'Unione che affacciano nella sponda sud del Mediterraneo, l'impegno assunto dall'Italia è stato, in primo luogo, quello di assicurare ai due nuovi Stati membri un ruolo di primaria importanza nella strategia di contrasto all'immigrazione clandestina via mare<sup>21</sup>. Inoltre, alla luce della prassi già instaurata nelle relazioni bilaterali, sia con i Paesi membri che con gli Stati terzi, l'Italia ha promosso una serie di operazioni volte a ridurre all'origine il flusso di clandestini che arriva in Europa attraverso il Mediterraneo. Tra queste vanno segnalate le attività di pattugliamento congiunto, la collaborazione internazionale presso i porti di Stati che hanno collegamenti marittimi diretti o nei territori dei Paesi terzi da cui scaturiscono i flussi, ed infine la gestione comune degli immigrati

---

<sup>21</sup> Va infatti tenuto presente che, in un primo momento, l'attenzione delle istituzioni europee nei confronti dei Paesi di nuova adesione era principalmente rivolta verso gli Stati che costituiscono il confine terrestre.

irregolari individuati. Tutte queste iniziative, che costituiscono l'oggetto di attività di cooperazione e di operazioni congiunte, saranno trattate in materia dettagliata nei paragrafi che seguono.

### **3. Gli strumenti di contrasto previsti dalla normativa nazionale**

L'art. 1 della Legge 189/2002 costituisce un'innovazione che introduce particolari ed ulteriori strumenti di contrasto all'immigrazione irregolare. La disposizione in esame modifica l'art. 11 D. Lgs. 286/1998, prevedendo l'introduzione di un nuovo comma 5, che autorizza il Ministero dell'Interno e quello degli Affari Esteri a promuovere con altri Paesi le iniziative tendenti a migliorare l'efficacia dei dispositivi di contrasto all'immigrazione clandestina. Al fine di incentivare la collaborazione internazionale in questo senso, dunque, la norma contempla la possibilità di cedere a titolo gratuito, agli Stati interessati, beni mobili e apparecchiature, a fornire assistenza ed altri servizi accessori. Si prevede inoltre la possibilità, per il Ministro dell'Interno, di predisporre un piano pluriennale di interventi straordinari per l'acquisizione di impianti e mezzi, sia tecnici che logistici.

La disciplina della Legge 189/2002, che ha fatto dei controlli alle frontiere e della cooperazione internazionale uno degli strumenti più significativi del contrasto all'immigrazione illegale, ha previsto dunque incentivi di varia natura nei confronti degli Stati interessati dai flussi migratori, affinché essi cooperino nel porre un freno alle migrazioni attraverso le loro frontiere.

In particolare si è disposto di tenere conto, nell'elaborazione e nell'eventuale revisione dei programmi bilaterali di cooperazione e di aiuto non a scopo umanitario nei confronti dei Paesi non appartenenti all'Unione europea, della collaborazione prestata alla prevenzione dei flussi migratori irregolari<sup>22</sup>, rendendo oltretutto possibile procedere alla revisione di detti programmi qualora i Governi e gli Stati interessati non adottino misure di prevenzione e di vigilanza atte a prevenire il rientro illegale nel territorio italiano di cittadini espulsi<sup>23</sup>.

Si è stabilita inoltre la possibilità di apportare restrizioni numeriche all'ingresso in Italia di cittadini di Stati che non collaborino adeguatamente al contrasto dei flussi di immigrazione clandestina o al rimpatrio degli immigrati espulsi, secondo il dettato normativo dell'art. 21 co. 1 del Testo Unico sull'Immigrazione. La norma in questione disciplina infatti l'ingresso in Italia per motivi di lavoro, stabilendo che ogni anno il

---

<sup>22</sup> Secondo quanto disposto dall'art. 1 co. 1 e 2 Legge 189/2002.

<sup>23</sup> Cfr. in proposito l'art. 1 co. 3 Legge 189/2002.

Consiglio dei Ministri adottò<sup>24</sup> un provvedimento, denominato “decreto flussi”, nel quale è indicato il numero massimo di lavoratori stranieri che l’Italia può accogliere ogni anno. Attraverso la rilevante novità, sopra citata, relativa alla possibilità della restrizione numerica delle quote a seconda della nazionalità degli stranieri e soprattutto della disponibilità alla collaborazione internazionale da parte dello Stato di appartenenza, la Legge 189/2002 ha voluto conferire una particolare efficacia al metodo della cooperazione come strumento finalizzato a contenere l’immigrazione illegale.

Nel Decreto annuale di programmazione dei flussi è inoltre possibile prevedere delle “quote privilegiate”, e cioè numericamente più consistenti, per i cittadini dei Paesi che si sono mostrati particolarmente collaborativi nel contrasto all’immigrazione clandestina diretta in Italia. Tale istituto costituisce un valido mezzo di scambio in sede di accordi di cooperazione con gli Stati che risultano essere fonte di flussi migratori irregolari: in cambio, infatti, di un maggiore controllo dei movimenti illegali in uscita dalle loro frontiere, e di una riammissione facilitata dei propri cittadini espulsi, tali Paesi ricevono un numero maggiore di ingressi legali.

#### **4. Le novità introdotte dalla legge 189/2002**

La disciplina legislativa interna per la vigilanza, la prevenzione ed il contrasto dell’immigrazione clandestina via mare è contenuta negli artt. 11 e 12 del T.U. sull’immigrazione e la condizione dello straniero, D. Lgs. 286/1998. La Legge 30 luglio 2002, n. 189, ha aggiunto all’art. 12 del T.U. i commi 9 bis, 9 ter, 9 quater, 9 quinquies e 9 sexies, che contengono la disciplina delle competenze tra le Forze operanti in mare per il controllo del traffico dei migranti secondo un modello già sperimentato e consolidato. Le premesse di tale regime, infatti, erano state poste da precedenti atti concernenti l’ordine e la sicurezza pubblica in mare, ed in particolare dal D.M. del 25 marzo 1998, concernente le “Direttive per il coordinamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica sul mare”. Con questo atto si provvede ad assegnare ai mezzi navali della Guardia di Finanza un ruolo preminente nell’assicurare, con il concorso dell’Arma dei Carabinieri e della Polizia di Stato, l’azione di polizia diretta a contrastare tutta una serie di condotte illecite sul mare come il contrabbando, il traffico di stupefacenti e di armi, l’emigrazione e l’immigrazione clandestina, i reati finanziari, l’inquinamento ecc. Veniva fatta comunque salva la funzione

---

<sup>24</sup> Sulla base del documento programmatico triennale relativo alla politica dell’immigrazione, previsto dall’art. 3 del Testo Unico dell’Immigrazione, che il Governo adotta con la collaborazione degli enti e delle associazioni nazionali maggiormente attivi nell’assistenza e nell’integrazione degli immigrati, nonché delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale.

di pianificare e coordinare le attività in mare attribuite ai Prefetti del capoluogo di regione dal D.L. 13 maggio 1991, n. 152, così come si affermava la preminente competenza del Corpo delle Capitanerie di Porto per gli aspetti attinenti alla vigilanza, ai controlli ed agli altri interventi relativi alla sicurezza della navigazione ed al soccorso in mare.

Nello stabilire le attribuzioni delle navi in servizio di polizia e di quelle della Marina Militare la Legge 189/2002 si è ispirata a criteri spaziali e temporali, riconoscendo alle navi in servizio di polizia, all'interno delle acque territoriali e nella zona contigua, poteri di fermo, ispezione e sequestro dei natanti sospetti di essere coinvolti nel traffico di migranti; alle navi della Marina Militare analoghi poteri, in forma concorsuale, sempre nelle acque territoriali e nella fascia contigua; ad entrambe le categorie di navi, in forma paritetica e negli spazi extraterritoriali, poteri similari "nei limiti consentiti dalla legge, dal diritto internazionale, o da accordi bilaterali o multilaterali, se la nave batte bandiera nazionale o anche quella di un altro Stato, ovvero se si tratti di una nave senza bandiera o con bandiera di convenienza"<sup>25</sup>. Il raccordo tra le attività poste in essere dai due dispositivi di contrasto è demandato ad un Decreto Interministeriale dei Ministri dell'Interno, della Difesa, dell'Economia e Finanze, e delle Infrastrutture e Trasporti al fine di stabilire le modalità di intervento delle Unità operative interessate. Sulla base del quadro normativo così delineato dalla Legge 189/2002, i cui contorni risultano netti ma presentano tuttavia delle aree di incertezza e sovrapposizione tra i vari organismi operanti in mare, è stato elaborato il Decreto Interministeriale del 19 giugno 2003, emanato appunto in applicazione dell'art. 11, comma 9 quinquies della Legge 189/2002.

Il Decreto in questione ha fissato i criteri per l'attribuzione delle competenze tra le varie forze navali, stabilendo tutta una serie di adempimenti per le amministrazioni interessate e sancendo che l'attività in mare, svolta dalla Marina Militare, dalle Forze di Polizia e dalle Capitanerie di Porto, sia coordinata dalla Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere del Ministero dell'Interno. Quest'ultima, istituita in base all'art. 35 della Legge 189/2002 nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ha anche il compito di acquisire ed analizzare tutte le informazioni attinenti al controllo, alla prevenzione ed al contrasto dell'immigrazione clandestina via mare<sup>26</sup>. Le unità navali hanno dunque l'obbligo di informare la Direzione Centrale in

---

<sup>25</sup> Secondo quanto stabilito dal comma 9 quater dell'art. 12 T.U. 286/1998, così come modificato dall'art. 11 Legge 189/2002.

<sup>26</sup> Il Decreto dei Ministri dell'Interno e dell'Economia e delle Finanze, concernente l'organizzazione della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, è stato firmato il 29 dicembre 2003 e registrato presso la Corte dei Conti il 3 febbraio 2004.

questione ogni qualvolta sia avvistata un'imbarcazione sospetta, così come sono tenute a fornire ad essa tutte le informazioni utili all'individuazione di un trasporto illecito di emigranti. A sua volta, la Direzione Centrale assicura il coordinamento strategico delle operazioni di vigilanza e contrasto in mare avvalendosi di un'apposita Sala Operativa, di recente istituzione e dotata di tecnologie all'avanguardia. Grazie ad essa, infatti, il flusso informativo relativo agli interventi in mare giunge alla struttura centrale in tempo reale. E' possibile creare una scheda per ciascun evento, sulla falsariga dei fogli operativi utilizzati dalle Sale Operative ordinarie relativamente agli interventi effettuati dalle pattuglie sul territorio, suscettibile di continui aggiornamenti sulla base dell'evoluzione del medesimo. In virtù di tali strumenti, ed alla possibilità di visualizzare su schermo la posizione in mare, si ottiene un patrimonio informativo costantemente aggiornato, ai fini di un efficace coordinamento strategico da parte della Direzione Centrale.

## **STRUMENTI OPERATIVI DEL CONTRASTO ALL'IMMIGRAZIONE CLANDESTINA VIA MARE**

### **1. L'organizzazione operativa del contrasto all'immigrazione via mare.**

Sulla base del Decreto Interministeriale del 14 luglio 2003, che ha fornito una ripartizione razionale delle competenze delle autorità preposte ai controlli in mare, è stato emanato il Protocollo tecnico operativo, sottoscritto il 6 luglio 2004, che ha invece definito le modalità per lo scambio di informazioni tra le amministrazioni interessate e fissato i criteri per la programmazione dei servizi di pattugliamento, per la gestione delle situazioni operative e per le procedure di intervento. In virtù di tali disposizioni si distingue tra controlli coordinati nelle acque internazionali, effettuati con il contributo della Marina Militare, della Guardia di Finanza e delle Capitanerie di Porto, e controlli coordinati nelle acque territoriali, svolti grazie i mezzi navali in servizio di polizia. Più precisamente, l'attività di vigilanza nelle acque territoriali e nella zona contigua<sup>27</sup> è coordinata dalla Guardia di Finanza, mentre l'azione di controllo nelle acque territoriali è coordinata dalla Marina Militare. La Capitaneria di Porto, invece, è competente al coordinamento degli interventi in mare relativi alla sicurezza della navigazione, alla ricerca ed al soccorso. Tra le misure di sorveglianza da porre concretamente in atto, il Decreto Interministeriale indica l'acquisizione dei dati provenienti dai sistemi radar e dai mezzi aerei, il pattugliamento delle acque, ed infine l'acquisizione delle informazioni provenienti dai comandi operativi internazionali o da organismi di intelligence. Le unità navali possono inoltre procedere all'effettuazione dell'inchiesta di bandiera, alla visita a bordo ed al fermo delle imbarcazioni, anche al fine di un loro possibile rinvio nei porti di provenienza. In ogni caso, le operazioni devono sempre essere improntate alla salvaguardia della vita umana ed al rispetto della dignità delle persone.

In base alle citate disposizioni legislative, la nave italiana in servizio di polizia che incontri nelle acque territoriali o nella zona contigua una nave di cui si abbia il fondato motivo di ritenere che sia adibita, o coinvolta, nel trasporto illecito di emigranti può sottoporla alle procedure operative previste, ossia l'inchiesta di bandiera, la visita, l'ispezione ecc. Qualora vi siano elementi che confermino il traffico di emigranti, l'imbarcazione dovrà essere posta sotto sequestro e condotta in un porto dello Stato. Tali poteri possono essere esercitati anche al di fuori delle acque territoriali, nei limiti consentiti

---

<sup>27</sup> Ovvero entro le 24 miglia dalla costa, come si dirà in seguito.

dalla legge, dal diritto internazionale o da accordi bilaterali o multilaterali, se la nave batte bandiera nazionale o anche quella di un altro Stato, oppure se si tratti di una nave senza bandiera o con bandiera di convenienza<sup>28</sup>.

Si tratta di una disciplina conforme alla normativa internazionale vigente, la quale infatti stabilisce che la giurisdizione dello Stato costiero è completa nell'ambito delle proprie acque interne. La possibilità di effettuare controlli in materia di immigrazione nelle acque territoriali o nella zona contigua, ed intraprendere le misure previste dalla legislazione nazionale, è espressamente sancita dalla Convenzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982 sul diritto del mare<sup>29</sup>. In realtà l'Italia non ha espressamente dichiarato la volontà di costituire una zona contigua<sup>30</sup>, ma le recenti modifiche al Testo Unico, nel fare riferimento ad essa, richiamano le attività che lo Stato costiero può esercitare per il contrasto all'immigrazione clandestina. Il Decreto Interministeriale del 2003, inoltre, sancisce sostanzialmente che le attività che le forze dell'ordine sono tenute a svolgere nelle acque territoriali in materia di immigrazione, dovranno essere attuate anche nei limiti previsti per la zona contigua.

L'impianto normativo vigente, inoltre, stabilisce che le attività operative devono assicurare innanzitutto la salvaguardia della vita umana. Le operazioni di soccorso in mare, dunque, risultano preminenti rispetto a quelle di contrasto vero e proprio. In coerenza con questo orientamento, sebbene sia in linea di principio possibile intraprendere nella zona contigua delle misure tendenti ad impedire l'ingresso della nave che trasporta immigrati clandestini nelle acque territoriali<sup>31</sup>, il tenore letterale delle disposizioni del Testo Unico non sembrerebbe indirizzato verso lo svolgimento di operazioni di interdizione navale: una volta individuata un'imbarcazione sospetta, infatti, i Pubblici Ufficiali sono tenuti ad esercitare la giurisdizione nazionale attraverso l'ispezione, il sequestro ed il trasporto del

---

<sup>28</sup> Secondo quanto stabilito dall'art. 12 D. Lgs. 286/1998.

<sup>29</sup> La Convenzione stabilisce che il passaggio nelle acque territoriali viene considerato inoffensivo se non pregiudica la pace, il buon ordine e la sicurezza dello Stato costiero. L'immigrazione illegale rientra nel novero dell'art. 19, par. 2, lett. g del testo, e costituisce una materia per la quale è consentito l'esercizio dell'azione penale da parte dello Stato costiero per i fatti avvenuti a bordo della nave, secondo quanto disposto dall'art. 27, lett. a e b. Quanto alla zona contigua, la giurisdizione dello Stato è espressamente consentita al fine di prevenire o reprimere l'immigrazione clandestina. La Convenzione di Montego Bay, in vigore sul piano internazionale dal 16 novembre 1994, è stata ratificata e resa esecutiva con Legge 2 dicembre 1994, n. 689, ed è entrata in vigore per l'Italia il 12 febbraio 1995.

<sup>30</sup> La Convenzione di Montego Bay dispone in proposito che lo Stato, qualora intenda esercitare l'attività di giurisdizione nel suo ambito, è tenuto a dichiararne l'esistenza. L'estensione della zona contigua arriva fino a 24 miglia della linea di base, e ha inizio dal limite esterno delle acque territoriali.

<sup>31</sup> L'azione interdittiva da parte dello Stato costiero si colloca, generalmente, nell'ambito delle attività volte a prevenire un illecito. Secondo un'altra interpretazione possibile, tuttavia, che considera il flusso di immigrati clandestini diretto nelle acque territoriali come un illecito internazionale, l'interdizione navale assumerebbe il valore di una ritorsione nei confronti dello Stato di nazionalità dell'imbarcazione.

mezzo in un porto italiano. A ben vedere, tuttavia, ad avviso di chi scrive la disposizione testé menzionata, relativa all'accompagnamento della nave sospetta presso un porto nazionale ed introdotta dalla Legge n. 189/2002, si configura come una misura di polizia, non essendo finalizzata a garantire il soccorso dei passeggeri. La priorità del soccorso in mare, infatti, non è data dall'impianto normativo in sé, quanto piuttosto dal fatto che le unità navali italiane impegnate in operazioni di pattugliamento si trovano quasi sempre in presenza di imbarcazioni fatiscenti, o comunque sovraccariche di persone. Tali condizioni rendono oggettivamente necessario un intervento di soccorso ed escludono, di fatto e non *ope legis*, la possibilità di ricorrere ad effettive misure di contrasto.

Nel caso dei controlli in alto mare, invece, l'azione delle autorità di uno Stato che non sia quello di bandiera di intercettare una nave e di ispezionarla per motivi riguardanti l'immigrazione clandestina è legittima se l'imbarcazione sia priva di nazionalità o abbia nazionalità incerta<sup>32</sup>. Un'ipotesi ulteriore, che rende possibile la visita in alto mare di una nave di nazionalità diversa, è determinato dal consenso dello Stato di bandiera: esso può essere espresso in un accordo internazionale<sup>33</sup> o anche in un atto meno formale come, ad esempio, un'intesa operativa<sup>34</sup> od un assenso orale a seguito di richiesta<sup>35</sup>.

Secondo le previsioni del Testo Unico sull'immigrazione, le forze navali italiane sono legittimate ad adottare in alto mare le stesse procedure indicate per le acque territoriali o la zona contigua. Il richiamo espresso nell'art. 12 alle fonti di diritto internazionale consente, tuttavia, di adottare misure differenti. Secondo i principi che ispirano la gerarchia delle fonti del diritto, nei rapporti tra norme di origine interna e fonti di diritto internazionale queste ultime sono destinate a prevalere in base ad un criterio di specialità<sup>36</sup>. Potranno, pertanto, essere legittimamente assunte nei rapporti con un altro Stato forme di collaborazione che individuino operazioni diverse rispetto a quelle indicate dalle procedure nazionali per le acque territoriali e la zona contigua. In questo modo, potranno essere previsti meccanismi di consultazione reciproca per l'autorizzazione a svolgere controlli, potrà essere interdetto l'ingresso della nave nelle acque nazionali ed individuato un sistema

---

<sup>32</sup> Così infatti stabilisce l'art. 110 della Convenzione di Montego Bay.

<sup>33</sup> E' il caso del protocollo aggiuntivo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, relativo al trasporto illecito di emigranti, che prevede un meccanismo di collaborazione per la vigilanza in mare, l'ispezione della nave nonché il ricovero del natante nel porto di provenienza, o in un porto di un altro Stato contraente disposto ad accoglierlo sulla base di intese reciproche.

<sup>34</sup> E' questa l'ipotesi sulla quale si fonda lo scambio di note tra l'Italia e l'Albania del 25 marzo 1999, ed il relativo protocollo del 2 aprile 1997, pubblicato in *Gazz. Uff.* n. 163, suppl. ord., del 15 luglio 1997.

<sup>35</sup> La legittimazione del consenso non risiede, infatti, nella forma dell'atto prescelto, ma nella norma generale che lo prevede: è necessario, quindi, solo che l'organo che assume l'impegno per conto dello Stato sia legittimato a farlo.

<sup>36</sup> Cfr., sul punto, Conforti, *Diritto internazionale*, VI ed., Napoli, 2002, pag. 316 e segg.

di gestione degli emigranti clandestini presenti a bordo. Anche la ripartizione della giurisdizione nell'esercizio dell'azione penale nei confronti dei trafficanti potrà essere oggetto di accordo. In base al livello di collaborazione che si intende attuare con gli Stati terzi, sarà naturalmente possibile prevedere forme diverse per la scelta degli atti. Per consentire lo svolgimento di un piano di pattugliamento congiunto, ad esempio, sarà sufficiente una semplice intesa tra Stati, mentre per forme di collaborazione più incisive quali, sempre a titolo esemplificativo, la realizzazione di un centro di trattenimento per immigrati illegali in un Paese terzo o la ripartizione della giurisdizione penale nei confronti dei trafficanti, sarà necessario avvalersi di una base giuridica più consistente<sup>37</sup>.

## **2. Il coordinamento delle operazioni di contrasto.**

Il Decreto Interministeriale del 2003 individua dunque, come già accennato, nella Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, istituita dall'art. 35 della citata Legge n. 189/2002, l'Autorità responsabile del raccordo degli interventi operativi in mare. A tale organo centrale è affidata anche la funzione di acquisizione ed analisi delle informazioni relative al controllo, alla prevenzione ed al contrasto dell'immigrazione clandestina via mare. Le notizie inerenti l'avvistamento di navi sospette da parte delle unità navali, nonché ogni altro elemento utile all'individuazione di un traffico illecito di migranti devono essere, immediatamente, comunicate alla Direzione Centrale la quale, a sua volta, pianifica gli interventi da effettuare, tenendo conto anche degli eventuali accordi di riammissione o delle intese in vigore con il Paese di provenienza.

Al di là delle acque territoriali viene previsto che, al fine di rendere più efficace l'azione di contrasto delle Forze di Polizia nelle acque territoriali, sia stabilita una fascia di coordinamento di 12 miglia coincidente con l'estensione della zona contigua. In tale area il coordinamento delle attività dei vari mezzi impiegati è affidato alla Guardia di Finanza. In acque internazionali, invece, il Decreto riconosce alle unità della Marina Militare, "per le specifiche caratteristiche e capacità dei mezzi di comunicazione di cui dispongono", la funzione di assumere il coordinamento operativo nei casi in cui si trovino ad operare i mezzi navali delle Forze di Polizia e della Capitaneria di Porto, che a questo fine devono stabilire collegamenti radio con le unità della Marina Militare. Il decreto quindi, definendo le varie fasi dell'attività di prevenzione e contrasto del traffico illecito sia nelle acque

---

<sup>37</sup> Non bisogna dimenticare, infatti, che l'art. 80 della Costituzione esige l'autorizzazione alla ratifica se dall'accordo derivino variazioni di legge, di territorio, oneri alle finanze, regolamenti giudiziari, o se l'accordo abbia natura politica. Va inoltre considerato che l'art. 25 della Costituzione sottopone la materia penale a riserva di legge assoluta.

internazionali, che in quelle territoriali del natante sospetto, che in quelle italiane, garantisce la competenza esclusiva del Corpo delle Capitanerie di Porto in materia di coordinamento degli interventi di soccorso in mare<sup>38</sup>.

Il provvedimento in esame adotta dunque un modello di coordinamento che coniuga la vigente normativa, che vede la prevalenza delle funzioni della Marina Militare in alto mare, secondo quanto disposto dal Codice della Navigazione, con l'effettiva potenzialità tecnico operativa delle unità impiegate insieme alla specificità del settore di competenza

Resta indubitabile la valenza della funzione di raccordo affidata alla Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, che ha non soltanto il coordinamento delle operazioni che si svolgono nelle acque territoriali, ma anche quello relativo agli interventi di polizia esperiti a carico dei natanti sospetti. Essa infatti è competente a fornire le necessarie direttive ai mezzi di tutte le Amministrazioni impiegate, al fine di esercitare il diritto di visita in acque internazionali<sup>39</sup> nei confronti di navi sospette di essere coinvolte nel traffico di migranti, ma anche allo scopo di un loro possibile rinvio nel porto di provenienza<sup>40</sup>. Nell'espletamento dei particolari compiti attribuiti, sotto il profilo strumentale la Direzione Centrale viene supportata da una rete informativa che collega tutte le Amministrazioni interessate.

Un'ultima competenza della Direzione Centrale è quella relativa all'attività informativa svolta, presso le località di sbarco degli immigrati irregolari, di una Task Force di recente istituzione. Essa, infatti, creata nel 2004 ed incardinata presso l'Ufficio di Polizia di Frontiera Marittima di Palermo, opera tuttavia alle dirette dipendenze della Direzione Centrale, che ne coordina l'attività, svolgendo la sua attività prevalentemente sull'isola di Lampedusa (Ag) e, all'occorrenza, anche presso altre località di sbarco. E' composta da operatori di polizia che, nell'immediatezza degli arrivi dei clandestini sulle coste italiane, svolgono un'attività info-investigativa di particolare utilità, in quanto finalizzata ad assumere le prime dichiarazioni da parte degli stranieri, ad acquisire informazioni e dati relativi ai vari *modus operandi* usati dagli organizzatori del trasporto illegale, ed infine a raccogliere elementi oggettivi di riscontro che possano servire per l'individuazione dei Paesi di partenza dei natanti. Appare superfluo sottolineare come la tempestività dell'intervento risulti fondamentale per il felice esito dell'intervento:

---

<sup>38</sup> Ai sensi del D.P.R. 28 settembre 1994, n. 662.

<sup>39</sup> Subordinato, come già visto nel paragrafo precedente, al preventivo consenso dello Stato di bandiera, acquisito per via diplomatica, qualora si tratti di nave battente bandiera straniera.

<sup>40</sup> L'unico caso di "respingimento" avvenuto dopo l'entrata in vigore della nuova normativa è stato quello messo in atto il 10 giugno 2003, nei confronti di un peschereccio battente bandiera tunisina, nelle acque territoriali di Lampedusa.

nell'immediatezza dello sbarco infatti i clandestini, provati dalla dura e spesso pericolosa traversata in mare, in genere sono più disposti a rilasciare dichiarazioni. Gli operatori di polizia impegnati nei servizi di questo tipo, infatti, sono molto abili nel fare leva sulle dinamiche psicologiche degli stranieri che, sentendosi "salvati", sono spesso meno inclini a mentire. In questi ultimi anni l'attività svolta dalla Task Force si è rivelata oltremodo utile per l'analisi dei flussi migratori illegali, mettendo a disposizione della Direzione Centrale un prezioso patrimonio conoscitivo che ha permesso di affinare le strategie di contrasto e di adottare gli opportuni provvedimenti operativi in mare.

A livello locale sono fatte salve le potestà di coordinamento effettuate dalle Autorità provinciali di pubblica sicurezza: il Decreto Interministeriale in esame prevede infatti che spetta ai Prefetti dei capoluoghi delle province interessate dalle frontiere marittime il compito di promuovere, naturalmente nel territorio di competenza, le misure occorrenti allo svolgimento dei controlli ed alla vigilanza da parte delle Forze di Polizia e degli altri organismi coinvolti. L'attività di raccordo in questione è posta in essere attraverso dei Piani Coordinati di Vigilanza Marittima adottati d'intesa con i Prefetti delle altre province della regione, sentiti i Questori, i Dirigenti delle Zone di polizia di frontiera che insistono sul territorio, le Autorità marittime e militari, nonché i responsabili degli altri organi di polizia a livello provinciale. Tali Piani, dopo una prima parte dedicata all'analisi del fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare che interessa la regione di pertinenza, ed una stima del rischio di futuri traffici illeciti di migranti, passano ad individuare il tratto di mare interessato dal fenomeno e soprattutto effettuano una ricognizione delle risorse, umane, strumentali e tecnologiche, a disposizione per porre in essere un'efficace opera di contrasto. Sulla base di tutte questi dati e delle valutazioni che ne conseguono, nell'ultima parte viene stabiliti l'effettivo dispositivo di contrasto da effettuarsi in mare.

### **3. La priorità del salvataggio dei migranti**

La regolamentazione adottata in sede di Organizzazione Marittima Internazionale (IMO), concernente "Interim Measures for Combating Unsafe Practices Associated with the Trafficking of Migrants by Sea"<sup>41</sup>, individua uno degli aspetti più rilevanti del fenomeno della immigrazione clandestina via mare nel fatto che "i migranti sono spesso trasportati su navi che non sono adeguatamente gestite od equipaggiate per trasportare passeggeri in viaggi internazionali". Ciò premesso essa precisa che, nell'adottare qualsiasi

---

<sup>41</sup> Cfr. Circolare IMO 896/1998/Rev. La disciplina in questione ha la veste giuridica della raccomandazione.

tipo di misura contro una nave sospetta di trasporto illegale di migranti, lo Stato che interviene deve agire tenendo conto del prioritario interesse della sicurezza della vita umana e della navigazione.

In relazione a questo risulta evidente che l'attività di controllo del traffico e del trasporto illegale di migranti, oltre alle restrizioni riguardanti la libertà di navigazione delle navi battenti regolare bandiera di Stati terzi in alto mare, incontra un limite ulteriore. Qualsiasi misura adottata a questo scopo, come ad esempio l'inchiesta di bandiera, il fermo o la visita, deve infatti tenere nel dovuto conto i fondamentali diritti personali e commerciali indicati nella Circolare IMO 896/1998. La condizione di potenziale insicurezza in cui si trova a navigare la maggior parte delle imbarcazioni trasportanti migranti, spesso obsolete e sovraccariche, le rende per definizione "unsafe" dal punto di vista della Convenzione SOLAS. Di qui l'obbligo per gli Stati di origine, Secondo quanto disposto dalla Circolare IMO 896/1998/Rev, di raccogliere e diffondere informazioni sulle navi sospette "unsafe", di controllare le condizioni di navigabilità nei porti di partenza, impedendo ai natanti di salpare se ne risultino carenti, ed infine di agire in via giudiziaria nei confronti degli equipaggi implicati.

Direttamente connesso al problema delle condizioni di navigabilità delle imbarcazioni trasportanti migranti è quello delle situazioni in cui si configuri il pericolo per le persone trasportate. Si tratta di un tema di tragica attualità, se si pensa ai tanti casi di circostanze meteo-marine avverse, di cedimenti strutturali dei fragili scafi o di condizioni igienico sanitarie deteriorate a causa del sovraffollamento. In proposito occorre considerare che, prima ancora che un obbligo morale ed un imperativo rispettato da tutti i marittimi, il soccorso marittimo rappresenta un dovere giuridico. Secondo l'art. 98 della Convenzione del Diritto del Mare del 1982, infatti, ogni Stato deve obbligare i comandanti delle navi che battono la sua bandiera a prestare assistenza a naufraghi trovati in mare, od a portarsi immediatamente in soccorso di persone in difficoltà quando si abbia notizia del loro bisogno di aiuto. Tale obbligo prescinde dal regime giuridico della zona di mare in cui avviene il soccorso, nel senso che esso può esplicarsi tanto nelle acque territoriali come nella zona economica esclusiva, o in quella contigua di uno Stato diverso da quello di bandiera.

Tutti gli Stati provvisti di litorale marittimo sono inoltre tenuti a creare e mantenere un servizio di ricerca e salvataggio<sup>42</sup> facendo ricorso, ove opportuno, ad accordi regionali

---

<sup>42</sup> Indicato come SAR dall'acronimo di "Search and Rescue".

di mutua assistenza con i Paesi confinanti. Questi ultimi sono basati sul principio che le autorità dello Stato costiero responsabili dei servizi di ricerca e salvataggio, qualora vengano informate dalle autorità di un altro Paese che vi sono persone in pericolo di vita all'interno della zona SAR di propria competenza, sono tenute ad intervenire "senza tener conto della nazionalità o della condizione giuridica" di dette persone. Disposizioni specifiche in materia sono contenute nella Convenzione di Amburgo del 27 aprile 1979 sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, che prevede la stipula di accordi regionali per la delimitazione tra Stati frontisti o contigui delle zone SAR di competenza nazionale, relative sia alle acque territoriali sia a quelle internazionali adiacenti. La delimitazione di queste zone non è legata a quella delle frontiere marittime esistenti, né pregiudica il regime giuridico delle acque secondo la Convenzione del Diritto del Mare del 1982. L'Italia è stato il primo Paese del Mediterraneo a prendere l'iniziativa di stipulare accordi di questo tipo con i Paesi frontisti dell'Adriatico. Nel corso della Conferenza di Ancona del 19 maggio 2000 sono stati infatti firmati specifici *Memorandum of understanding* sulla cooperazione nelle operazioni di ricerca e soccorso con la Slovenia, la Croazia, l'Albania e la Grecia<sup>43</sup>.

La competenza in materia è esercitata, secondo quanto disposto dal Decreto Interministeriale del 14 luglio 2003, dal comando Generale delle Capitanerie di Porto, quale organismo nazionale che assicura l'organizzazione generale dei servizi marittimi di ricerca e salvataggio nell'ambito delle zone SAR di giurisdizione italiana. Queste funzioni erano già state disciplinate dal D.P.R. 28 settembre 1994, n. 662, regolamento di attuazione della Convenzione di Amburgo del 1978. Circa la giurisdizione SAR italiana, stabilita con tale regolamento, essa è costituita sia dalle aree oggetto dei sopra citati accordi con i Paesi rivieraschi dell'Adriatico, sia da quelle comunicate dall'Italia nel corso dell'apposita Conferenza IMO di Valencia del 1995, ed accettate senza opposizioni dagli altri stati frontisti. Unica eccezione è quella di Malta che, al di fuori della procedura IMO, reclama unilateralmente una vastissima zona SAR coincidente con la propria Flight Information Region (FIR)<sup>44</sup> che si sovrappone nella parte a Nord e ad Ovest con la corrispondente zona

---

<sup>43</sup> Cfr., in materia, Gestri, *L'iniziativa Adriatico-ionica: sviluppi in materia di safety e di security*, in *Sicurezza marittima*, 2005, pag. 233.

<sup>44</sup> Si intende per Flight Information Region un'area dello spazio aereo internazionale in cui, sulla base della Convenzione di Chicago del 1944 sull'aviazione civile internazionale e delle prescrizioni dell'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile (ICAO), è previsto che gli aeromobili comunichino allo Stato costiero informazioni sul proprio piano di volo al fine di salvaguardare la sicurezza del traffico aereo. L'obbligo di fornire tali informazioni riguarda solo gli aeromobili civili perché quelli militari, secondo l'art. 3 della Convenzione di Chicago, non sono tenuti a seguire questa prescrizione quando compiono missioni addestrative con provenienza da basi a terra, od operazioni di volo nello spazio aereo internazionale con provenienza da navi che si trovino in alto mare e che effettuino autonomamente il controllo del traffico dei velivoli imbarcati.

SAR italiana. Nessuna norma internazionale stabilisce la coincidenza tra zona SAR ed area FIR: la questione è infatti alla base di un contenzioso che oppone la Grecia, assertrice di tale corrispondenza, e la Turchia, che sostiene invece di avere diritto in egeo ad una zona SAR più ampia della propria FIR.

Al di là dei buoni rapporti diplomatici esistenti tra Italia e Malta<sup>45</sup>, è evidente che questo aspetto non giova all'impiego ottimale dei mezzi navali italiani, impegnati sia nel controllo del traffico dei migranti, sia nelle azioni SAR ove se ne presenti la necessità. Il fatto che le Forze Armate Maltesi non dispongano, infatti, di mezzi navali adeguati alle esigenze di intervento nella propria pretesa zona SAR impone alle autorità italiane, che si trovino in pattugliamento in prossimità dell'area, di attuare il soccorso e di trasportare poi i migranti salvati in Italia. Il problema del luogo di sicurezza in cui condurre le persone salvate, tuttavia, sembra avviato verso una felice conclusione, poiché in sede IMO sono stati approvati emendamenti alla Convenzione SOLAS ed a quella di Amburgo del 1978 sul SAR, volti a prevedere che lo Stato responsabile della zona SAR in cui è avvenuto il salvataggio di persone in pericolo, sia tenuto a fornire al più presto la disponibilità di tale luogo.

La questione dell'accoglienza di migranti soccorsi in mare, da parte dello Stato competente territorialmente per il SAR, si è posta anche nel noto caso dell'imbarcazione "Cap Anamur". Si trattava di un mercantile battente bandiera tedesca ed appartenente ad un'associazione filantropica, che aveva violato il divieto di ingresso in acque territoriali italiane e per questo era stato sequestrato all'arrivo nel porto di Agrigento nel luglio 2004. Il divieto di ingresso era stato disposto in virtù del fatto che il natante in questione aveva preso a bordo un gruppo di cittadini del Ghana, e non del Sudan come era stato falsamente dichiarato ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato, sin dal 20 giugno 2004 e che, prima dell'arrivo in Italia, aveva sostato a Malta senza tuttavia informare le autorità locali di avere a bordo dei naufraghi. Di qui l'imputazione di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina formulata dall'Autorità Giudiziaria di Agrigento, a carico del comandante della "Cap Anamur"<sup>46</sup>, per avere mantenuto a bordo in condizioni precarie le persone salvate per quasi due settimane, senza richiedere l'assistenza delle Autorità maltesi durante la sosta a La Valletta, ma con il chiaro intento di condurre in Italia i clandestini nascosti a bordo.

---

<sup>45</sup> Si consideri che, in forza dell'Accordo Italia-Malta del 15 settembre 1980, il nostro Paese è garante della neutralità dell'isola mediterranea.

<sup>46</sup> Cfr., per il caso in esame, Caffio, *Immigrazione clandestina via mare. L'esperienza italiana nella vigilanza, prevenzione e contrasto*, in *Riv. Marittima*, suppl. del 2003; cfr. anche l'articolo giornalistico dal titolo "Legittimo sequestro della Cap Anamur", in *Giornale di Sicilia* del 28 aprile 2005.

## **LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE NEL CONTRASTO ALL'IMMIGRAZIONE CLANDESTINA VIA MARE**

### **1. Recenti iniziative di cooperazione internazionale**

Per quanto riguarda le attività operative attuate dal nostro Stato, occorre ricordare che negli ultimi anni l'Italia ha concluso numerosi accordi bilaterali di riammissione o di cooperazione tra Forze di polizia nei settori dell'immigrazione clandestina e della tratta di esseri umani<sup>47</sup>. Dal punto di vista formale, la casistica risulta molto varia: talvolta si è trattato di accordi sottoposti a ratifica, in altri casi l'approvazione è avvenuta in forma semplificata, mentre in altri ancora sono state concluse intese a carattere tecnico. Spesso, accanto alle modalità di collaborazione previste, sono stati avviati progetti di assistenza tecnica per il rafforzamento della vigilanza delle frontiere dello Stato estero, nonché per l'attività di prevenzione e repressione del traffico di persone. Una delle principali linee guida che caratterizza l'attività di contrasto alle organizzazioni criminali internazionali che gestiscono i traffici di esseri umani è quella di intensificare gli scambi informativi con gli organi di polizia dei paesi di origine. Su tale base, sono state assunte numerose iniziative per rafforzare la collaborazione con i principali Paesi di origine e di transito dei flussi di immigrazione illegale, aventi ad oggetto le forme di collaborazione di polizia più disparate. Si va dallo scambio di informazioni strategiche, operative ed investigative, a programmi di assistenza tecnica, che prevedono in alcuni casi la cessione di beni a titolo gratuito a favore delle autorità di polizia straniere impegnate nella lotta all'immigrazione clandestina. Ancora, vi sono stati accordi che hanno contemplato il distacco di Ufficiali di collegamento o di esperti nel settore, la formazione e l'addestramento del personale di polizia straniero, gli scambi di visite, l'assistenza in materia di rimpatrio.

Questi sforzi intrapresi nell'ambito della cooperazione internazionale di polizia, mediante l'adozione di protocolli di collaborazione specifici fra i Paesi di provenienza e quelli di destinazione finale, hanno consentito di raggiungere risultati considerevoli, con la flessione di alcuni flussi migratori e l'avvio di collaborazioni proficue in attività congiunte.

---

<sup>47</sup> L'Italia ha stipulato accordi di riammissione con 29 Paesi. Stati terzi: Albania, Algeria, Croazia, Georgia, Marocco, Moldavia, Nigeria, Serbia e Montenegro, Sri Lanka, Svizzera e Tunisia. Stati dell'Unione europea: Austria, Francia, Grecia e Spagna, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria. Stati candidati: Bulgaria e Romania. Non tutti gli accordi citati risultano effettivamente in vigore ma, in molti casi, le relazioni instaurate con le autorità estere hanno consentito il raggiungimento di un buon livello di cooperazione nella materia anche in assenza di un'intesa formale. Sulla prassi generale della riammissione, vedi Pastore, *L'obbligo di riammissione nel diritto internazionale: sviluppi recenti*, in *Rivista diritto internazionale*, 1999, pag. 621 e segg.; Delicato, *Alcune osservazioni sul tema della riammissione*, in *Gli stranieri*, 2000, pag. 137 e segg.

Grazie a tali misure la pressione migratoria illegale di tipo per via marittima ha registrato una diminuzione progressiva, come già accennato in precedenza<sup>48</sup>.

In relazione alle principali direttrici del traffico di clandestini che interessano il nostro Paese, si è osservata infatti una drastica diminuzione nel numero degli arrivi di imbarcazioni sulle coste pugliesi e calabresi, ove la flessione degli sbarchi risulta sensibile rispetto agli anni precedenti, l'interruzione del flusso di clandestini curdi ed iracheni provenienti dalla Turchia, il cui ultimo approdo risale al settembre 2002<sup>49</sup>, ed infine l'esaurimento del flusso dei cingalesi provenienti allo Sri Lanka attraverso il Canale di Suez. Anche il flusso di immigrati clandestini proveniente dall'area dei Balcani risulta ormai cessato, grazie alla collaborazione attuata con l'Albania e gli altri paesi che affacciano sull'Adriatico.

## **2. La collaborazione con la Libia**

In relazione agli sbarchi dei clandestini sulle coste siciliane provenienti dai paesi del Nord Africa, dall'area del Maghreb e dalla zona del Corno d'Africa, è stata intensificata l'attività di collaborazione con le autorità tunisine e libiche. La cooperazione, supportata dalla sottoscrizione di relativi Protocolli d'intesa, si è tradotta anche nella costituzione di una Unità italiana a Tripoli, operativa dal maggio 2003. Essa ha il compito di elaborare strategie operative e programmi d'intervento congiunti con le autorità libiche, tesi a disarticolare le reti criminali che raggiungono le coste siciliane partendo da alcune località costiere iblee. Dell'Ufficio a Tripoli fanno parte un funzionario della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, che ha recentemente assunto la veste dell'esperto dell'immigrazione in virtù dell'art. 36 della Legge n. 189/2002, ed uno del Servizio Centrale Operativo<sup>50</sup>. Sempre con riguardo alle intese sulle misure operative concluse con il Governo libico, il 13 dicembre 2000 è stato firmato l'accordo bilaterale di collaborazione in materia di lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di droghe ed all'immigrazione clandestina. E' stato istituito un Comitato dalla composizione mista, attraverso il quale è stato sviluppato un programma di cooperazione ed assistenza tecnica per il soccorso in mare, il potenziamento dei controlli alla frontiera, la formazione

---

<sup>48</sup> Cfr. par. 3 del capitolo 1 del presente lavoro.

<sup>49</sup> L'ultimo sbarco consistente di clandestini di etnia curdo-irachena e curdo-siriana è quello della motonave "Monica", giunta a Catania nel marzo 2002 con 918 profughi a bordo. Le indagini effettuate a seguito dello sbarco, svolte in collaborazione con la polizia tedesca, hanno consentito di individuare in Libano ed in Germania le ramificazioni dell'organizzazione responsabile del trasferimento dei profughi.

<sup>50</sup> Struttura incardinata nell'ambito della Direzione Centrale Anticrimine.

degli operatori, lo scambio rapido delle informazioni contro le organizzazioni dedite ai traffici di esseri umani.

In attuazione delle intese raggiunte dai ministri dell'Interno dei due Paesi, inoltre, dalla seconda metà del 2003 è stato avviato un programma di assistenza in favore delle autorità libiche, finalizzato all'attuazione di misure di contrasto all'immigrazione clandestina. L'accordo in questione prevede svariati impegni per l'Italia: in primo luogo sono contemplati dei corsi di formazione professionale, in virtù dei quali sono stati effettuati numerosi cicli di addestramento per oltre 450 operatori della polizia libica, in diversi settori. E' stato poi assicurato il supporto tecnico da parte delle Autorità italiane, relativamente all'attività di rimpatrio verso i Paesi terzi dei clandestini diretti in Italia e rintracciati dalle Forze di polizia libiche: a tale scopo sono stati forniti mezzi e materiali tecnici destinati all'impiego, da parte degli operatori di frontiera locali, nell'attività di contrasto dell'immigrazione illegale. Sono inoltre in fase di realizzazione, in Libia, tre appositi centri di trattenimento.

Nonostante le resistenze, da parte delle Autorità libiche, a stipulare accordi di collaborazione in ambito europeo, le intese con l'Italia evidenziano un discreto grado di cooperazione tra i due Paesi. In materia di rimpatrio, occorre precisare che la maggior parte dei clandestini che partono dalle coste libiche alla volta dell'Italia sono in realtà cittadini di altri Stati africani. Il problema principale da affrontare, dunque, riguarda soprattutto la fragilità e la permeabilità le frontiere terrestri libiche. In tale contesto, adottare una strategia incentrata sulla formazione del personale di polizia, che poi materialmente opera lungo i confini, e sulla fornitura di mezzi e materiali adeguati agli impieghi operativi appare, ad avviso di chi scrive, lungimirante e potenzialmente efficace, seppur nel medio e lungo periodo.

### **3. La cooperazione con la Tunisia**

Nella stessa direzione si collocano gli accordi di cooperazione stipulati con le Autorità tunisine. In una serie di incontri svolti con rappresentanti della polizia di Tunisi sono state concordate iniziative volte a migliorare il contrasto alle reti criminali che gestiscono l'emigrazione dal Paese maghrebino diretta in Europa: in particolare è stata prevista la creazione di "*punti di contatto*" in Italia ed in Tunisia, per lo scambio rapido e diretto delle informazioni, e per avviare investigazioni parallele sui sodalizi delinquenti transnazionali.

Il 13 dicembre 2003 è stato firmato un apposito accordo contro la criminalità, destinato a sostituire una precedente intesa del 1998. Si tratta di un programma di assistenza tecnica basato sulla fornitura di equipaggiamenti e mezzi a favore della polizia tunisina, e sulla realizzazione di diverse iniziative in materia di formazione.

Nonostante i due Paesi abbiano da lungo tempo<sup>51</sup> sottoscritto un accordo di riammissione, infatti, le Autorità tunisine manifestano crescenti difficoltà nell'identificazione dei propri cittadini rintracciati in posizione irregolare in Italia, o giunti clandestinamente sul territorio nazionale. Proprio al fine di cercare di ovviare a tali inconvenienti è stata prevista l'intensificazione dello scambio di informazioni, grazie anche all'opera degli Ufficiali di collegamento, e l'impegno a realizzare forme appropriate di cooperazione per la sorveglianza ed il controllo delle navi sospettate di trasportare clandestini.

Un'interessante iniziativa, che si colloca nel contesto della collaborazione instaurata tra i Ministri dell'Interno dei Paesi interessati, riguarda l'organizzazione di un piano di pattugliamento congiunto del mediterraneo centrale che l'Italia e Malta stanno predisponendo con la Tunisia e la Libia. Oltre alle misure per effettuare la vigilanza in mare, saranno definite le procedure per la gestione in comune degli eventuali emigranti individuati a bordo delle imbarcazioni intercettate.

#### **4. Gli accordi con l'Egitto**

Il flusso migratorio irregolare proveniente dal canale di Suez risulta del tutto arginato grazie alla collaborazione prestata dalle Autorità egiziane. Negli ultimi anni, infatti, sono stati stipulati accordi finalizzati ad ottenere maggiori controlli da parte egiziana, compatibilmente con le norme internazionali vigenti, sui natanti che tentavano di attraversare il Canale di Suez.

Il problema riguardava l'obbligo, per la *Suez Canal Authority*, di verificare il possesso da parte delle navi in transito delle condizioni di navigabilità prescritte dalla Convenzione "Safety of Life at Sea" del 1974 (SOLAS) in accordo con la Risoluzione delle Nazioni Unite 95/1951, secondo cui l'Egitto non aveva il diritto di imporre restrizioni al passaggio di navi straniere "tranne che per la misura indispensabile per garantire la sicurezza della navigazione nel Canale, e far osservare le convenzioni internazionali in

---

<sup>51</sup> Dal 1998.

vigore”<sup>52</sup>. A seguito dell’intesa raggiunta, l’Egitto si è pertanto impegnato a non concedere il diritto di transito attraverso il Canale alle imbarcazioni *unsafe* prive dei requisiti di navigabilità, riconoscendo che tali restrizioni non risultano incompatibili con la libertà di transito stabilita dalla Convenzione di Costantinopoli del 1888<sup>53</sup>.

Nell’ambito della forma di collaborazione, testé esaminata, con il Governo de Il Cairo, al fine di sostenere la lotta all’immigrazione illegale è proseguito il negoziato per la conclusione di accordo di riammissione, e del relativo Protocollo esecutivo.

Nel contempo, nel settembre 2005, è stato concordato un programma di assistenza tecnica a sostegno delle Autorità egiziane impegnate nel contrasto all’immigrazione clandestina, basato sulla fornitura di mezzi ed equipaggiamenti tecnici e sulla formazione del personale. Sono stati poi stabiliti i primi contatti diretti tra i rispettivi organi investigativi, per lo scambio di informazioni utili alle indagini riguardanti le reti criminali dedite al traffico di migranti.

La collaborazione operativa in materia di riammissione appare molto solida, pur in assenza di un accordo formale, in quanto è stato possibile rimpatriare numerosi cittadini egiziani giunti sulle coste siciliane dalla Libia. Di recente poi, grazie all’approvazione delle Autorità de Il Cairo, è stato possibile organizzare dei voli charter di rimpatrio, con a bordo personale di sicurezza egiziano: questa felice ed innovativa forma di riammissione ha comportato un notevole risparmio di risorse umane e finanziarie.

---

<sup>52</sup> Le “Rules of Navigation” della *Suez Canal Authority* prevedono espressamente, d’altronde, che le navi in transito “devono rispettare le norme internazionali della SOLAS e dei suoi emendamenti”.

<sup>53</sup> Il regime di transito nel Canale di Suez è regolato dalla Convenzione di Costantinopoli del 29 ottobre 1888 firmata da Italia, Austria-Ungheria, Francia, Germania, Paesi Bassi, Gran Bretagna, Russia, Spagna e Turchia. Fondamentale è l’art. 1 di tale Convenzione, il quale prevede che “il Canale sarà sempre libero, in tempo di guerra come in tempo di pace, ad ogni nave mercantile o da guerra, esnza distinzione di bandiera. Esso non sarà mai soggetto all’esercizio del diritto di blocco”.

## **L'AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA IN TEMA DI CONTRASTO ALL'IMMIGRAZIONE CLANDESTINA VIA MARE**

### **1. La costituzione dell'Agenzia comunitaria per il coordinamento della cooperazione operativa alle frontiere esterne**

Nell'ambito della collaborazione all'interno delle istituzioni comunitarie, finalizzata al contrasto dell'immigrazione clandestina nel mare Mediterraneo, uno dei principali strumenti è rappresentato dall'Agenzia per il coordinamento della cooperazione operativa presso le frontiere esterne dell'Unione europea.

Il Regolamento comunitario 2007/2004 CE del 26 ottobre 2004<sup>54</sup> ha stabilito le sue funzioni, ed il 25 maggio 2005 si è riunito per la prima volta il suo Consiglio d'Amministrazione. Essa si colloca in un contesto normativo e di cooperazione operativa volta ad accrescere i sistemi di sicurezza nei documenti di viaggio e, aspetto più attinente al tema del presente lavoro, a rafforzare la collaborazione degli Stati membri in materia di visti e di vigilanza alla frontiera, attraverso l'uso delle biometrie e lo scambio delle informazioni per mezzo della rete dei funzionari di collegamento per l'immigrazione<sup>55</sup>.

L'Agenzia trae origine da un'idea sostenuta dall'Italia: nel 2002 infatti, uno studio di fattibilità svolto dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno aveva posto le basi per una possibile futura costituzione di una polizia di frontiera europea, indicando anche le tappe per un graduale processo di realizzazione. L'ipotesi analizzata non risulta limitata alla previsione di una nuova forza di polizia a carattere sopranazionale, bensì ha per oggetto un sistema rafforzato di cooperazione tra gli Stati membri attraverso l'attuazione di progetti operativi, la costituzione di centri per il coordinamento delle attività degli Stati e, infine, la realizzazione in forma stabile e comunitarizzata della collaborazione.

In seguito alla presentazione dello studio di fattibilità da parte dell'Italia, il Comitato Strategico su Immigrazione, Frontiere e Asilo del Consiglio dell'Unione europea ha approvato la realizzazione di sette centri di coordinamento delle attività operative degli

---

<sup>54</sup> Cfr. *Gazz. Uff. UE*, L 349/1 del 25 novembre 2004.

<sup>55</sup> Cfr., sul punto, i regolamenti relativi all'inserimento dei dati biometrici nei visti e nei permessi di soggiorno di cittadini di Paesi terzi, così come nei passaporti per i cittadini comunitari, rispettivamente 14969/1/03 VISA 191 COMIX 701, e 15918/04 VISA 223 COMIX 753: Inoltre, sempre su questo tema, è stato previsto il VIS, una banca dati europea che sarà operativa nel 2007 e conterrà ogni notizia riferita ai visti rilasciati da ciascuno degli Stati membri; cfr., sul punto, il documento 14970/1/03 VISA 192 COMIX 702. La rete dei funzionari di collegamento per l'immigrazione è stata invece approvata con il regolamento 377/2004/CE del 19 febbraio 2004, pubblicato in *Gazz. Uff. UE* L64/1 del 2 marzo 2004.

Stati membri presso le frontiere esterne<sup>56</sup>, e promosso l'avvio della negoziazione per il regolamento costitutivo dell'Agenzia presentato dalla Commissione<sup>57</sup>. L'Agenzia ha sede a Varsavia e le principali misure che essa promuove, che sviluppano l'*acquis* di Shengen, riguardano lo svolgimento di operazioni congiunte tra gli Stati membri, la formazione del personale, l'analisi dei rischi relativi ai flussi migratori che interessano le frontiere esterne, l'assistenza tecnica ed organizzativa. Dalla nuova struttura, ancora in fase di sviluppo, è lecito attendersi un concreto salto di qualità nella gestione delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea<sup>58</sup>, tenendo conto in via prioritaria delle situazioni e delle aree che appaiono maggiormente critiche: tra queste un'attenzione particolare, come si vedrà nei paragrafi che seguono, è dedicata ai confini marittimi, ed in particolare a quelli mediterranei.

La definizione del regolamento per l'Agenzia avviene subito dopo l'approvazione del Programma di rafforzamento delle frontiere marittime degli Stati membri dell'Unione europea. L'atto, sancito dal Consiglio GAI del 27 novembre 2003, ha costituito la base per un programma di vasto respiro contenente una serie di iniziative, tra le quali meritano di essere annoverate le attività di pattugliamento congiunto, tra Stati membri e con la partecipazione di Paesi terzi; la collaborazione internazionale presso i porti di Stati che hanno collegamenti marittimi diretti o nei territori dei Paesi terzi da cui originano i flussi; la gestione comune degli immigrati irregolari individuati. Lo strumento essenziale per la realizzazione del programma consiste nel rafforzamento della cooperazione internazionale con i Paesi terzi. Oltre alle iniziative di pattugliamento, acquisizione ed analisi degli elementi di informazione raccolti, è disciplinata anche la gestione delle persone individuate a bordo delle imbarcazioni intercettate in mare, o di cui è interdetta la partenza. E' regolamentato lo svolgimento di operazioni di vigilanza, interdizione navale in alto mare e rimpatrio degli immigrati irregolari, e sono stabilite regole per incrementare i controlli

---

<sup>56</sup> Analisi integrata del rischio (Finlandia); formazione degli operatori di frontiera (Austria); frontiere aeree (Italia); frontiere terrestri (Germania); frontiere marittime (Spagna e Grecia); tecnologie (Gran Bretagna). Ad eccezione dei centri per le frontiere aeree, marittime e terrestri, che rimarranno operativi ed assumeranno la denominazione di strutture specialistiche dell'Agenzia, gli altri centri sono destinati a scomparire essendo le loro funzioni confluite nelle competenze dirette di quest'ultima. Il Centro austriaco, cui era devoluta la formazione del personale, ha visto ridotte le proprie competenze, che attualmente risultano limitate alla fase operativa dell'addestramento, avendo FRONTEX avvocato a sé gli aspetti strategici della pianificazione dei moduli formativi comuni.

<sup>57</sup> L'atto è stato approvato dal Consiglio GAI del 27 novembre 2003.

<sup>58</sup> Per conseguire tali obiettivi l'Agenzia è sostenuta da risorse finanziarie adeguate, ed è dotata di personale qualificato che gli Stati membri mettono a disposizione per la gestione delle emergenze operative. Scopo dell'Agenzia è quello di ottimizzare gli sforzi di ciascuno Stato e, al contempo, sostenere quei paesi le cui frontiere, geograficamente e morfologicamente più vulnerabili, devono essere presidiate nell'interesse di tutta l'Unione europea.

cosiddetti “porto a porto” tra i Paesi membri e nei collegamenti con Stati terzi. L’attuazione del Programma di misure per il rafforzamento delle frontiere marittime degli Stati dell’Unione europea è oggetto di valutazione periodica<sup>59</sup>. Basti pensare che il “Programma dell’Aja”, adottato dal Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004 e tendente a fissare le politiche dell’Unione europea per i successivi cinque anni, ha specificamente richiamato le operazioni via mare e sostenuto il rafforzamento della collaborazione internazionale in questo ambito<sup>60</sup>.

## **2. Il rafforzamento delle frontiere marittime esterne**

L’Italia, come accennato, ha svolto finora un ruolo essenziale di impulso e sostegno dell’Unione europea, nello sviluppo di politiche migratorie comunitarie volte a privilegiare e concentrare l’attenzione sull’area del Mediterraneo. L’azione che ne è conseguita, e che ha ispirato i lavori negoziali comunitari, ha considerato valido il legame tra l’assistenza per lo sviluppo dei Paesi da cui originano o transitano i movimenti migratori e le strategie operative di contrasto per le forme illegali di ingresso alle frontiere, con l’obiettivo di realizzare una “frontiera marittima virtuale”, in grado di rafforzare quella legale degli Stati membri attraverso il coinvolgimento diretto delle Autorità degli Stati terzi. In tale contesto, La Direzione Centrale dell’Immigrazione e della Polizia delle Frontiere rappresenta il punto di contatto nazionale per la trattazione delle iniziative di collaborazione operativa tra gli Stati membri in materia di immigrazione proveniente dall’Africa.

A tale proposito, alla fine del 2005 la Commissione europea ha approvato un progetto italiano, finalizzato allo sviluppo della cooperazione regionale e della capacità istituzionale della Libia e del Niger nel campo della gestione delle frontiere e del contrasto all’immigrazione clandestina, chiamato *Across Sahara*. Nell’ambito di questo progetto, finanziato con fondi comunitari, la Direzione Centrale dell’Immigrazione e della Polizia delle Frontiere ha organizzato un seminario rivolto alle due forze di polizia africane interessate, nel corso del quale sono stati approfonditi, tra gli altri, i temi dei controlli di frontiera, di analisi dei flussi migratori e dei mezzi ritenuti necessari per contrastarli. La scelta, tra i vari paesi africani interessati al fenomeno dell’immigrazione clandestina via mare, è caduta sulla Libia e sul Niger poiché attraverso questi due Stati si alimenta un consistente flusso di immigrati clandestini che, varcate le frontiere terrestri libiche, si imbarca poi alla volta dell’isola di Lampedusa.

---

<sup>59</sup> Cfr., sul punto, i documenti 14300/2/04 FRONT 192 COMIX 667 e 15087/04 FRONT 201 COMIX 701.

<sup>60</sup> Cfr. il documento 13993/04 JAI 408.

Sempre in tema di cooperazione comunitaria con i Paesi africani il Consiglio Europeo, ribadendo<sup>61</sup> l'importanza del dialogo con l'Africa e dello sviluppo della collaborazione, anche operativa, con i Paesi di origine e di transito dei flussi di immigrazione illegale, ha accolto con favore le **Priority actions for improving migration management** proposte dalla Commissione. Tali azioni prioritarie, che rientrano nell'ambito di una strategia globale ed integrata di contrasto all'immigrazione irregolare, comprendente sia gli aspetti connessi con la sicurezza che quelli legati allo sviluppo dei Paesi di origine dei flussi migratori, si rivolgono all'Africa ed all'area mediterranea. Esse sono finalizzate ad intensificare la collaborazione operativa tra gli Stati membri, sviluppare il dialogo e la cooperazione con gli Stati africani ed generale con tutti i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, avviare iniziative mirate e concrete per il contrasto all'immigrazione illegale via mare. Per tali scopi, la Commissione ha invitato Spagna, Francia, Italia e Regno Unito ad assumere il coordinamento della rete di funzionari di collegamento in materia migratoria presenti in alcuni Paesi africani. L'obiettivo è quello di procedere al monitoraggio dei flussi migratori illegali che dall'Africa giungono in Europa, e di individuare le possibili misure da adottare d'intesa con i diversi Paesi interessati dalle rotte del traffico. All'Italia, nello specifico, è stato attribuito il coordinamento dell'itinerario percorso dai clandestini attraverso il Ciad, il Niger, la Libia e la Tunisia.

A partire dal 1° maggio 2005, data di avvio dell'Agenzia europea per la gestione della collaborazione operativa alle frontiere esterne, i progetti di cooperazione tra gli Stati membri per il controllo delle frontiere esterne sono coordinati, a livello comunitario, dall'Agenzia stessa, che ne assume e promuove l'iniziativa. In particolare, sulla base delle *priority actions for responding to the challenges of migrations*, contenute nella Comunicazione della Commissione al Consiglio del 1° dicembre 2005, ha intrapreso delle iniziative specifiche per la gestione del fenomeno migratorio nel Mediterraneo, attraverso tutta una serie di progetti pilota.

In primo luogo, FRONTEX ha presentato il 22 maggio 2006 un rapporto di analisi dei flussi di immigrazione illegale provenienti dall'Africa, con specifico riferimento alla Libia ed al Marocco. L'Italia ha partecipato in maniera significativa all'elaborazione del documento in questione, attraverso la redazione di un rapporto intermedio e l'invio di

---

<sup>61</sup> Cfr. le conclusioni del Consiglio Europeo del 15-16 dicembre 2005, in accoglimento alle proposte della Commissione del 3 novembre 2005, volte a dare un seguito concreto alle conclusioni dell'incontro informale tra i Capi di Stato di Hampton Court del 25 ottobre 2005.

contributi dettagliati circa l'evoluzione del fenomeno migratorio proveniente dai due citati Paesi africani.

L'Agenzia ha poi avviato la realizzazione di uno studio di fattibilità<sup>62</sup> per il monitoraggio e la sorveglianza delle coste del Mediterraneo, attraverso l'istituzione di una rete<sup>63</sup> che assicuri un contatto costante tra le Autorità centrali degli Stati membri, responsabili della sorveglianza delle frontiere marittime e del contrasto all'immigrazione irregolare via mare. In tale modo si cerca di garantire un tempestivo scambio di informazioni e l'effettivo coordinamento delle operazioni in mare tra gli Stati stessi.

A corollario del **Medsea**, l'Agenzia ha promosso la realizzazione di un'analisi sulla possibilità tecnica di istituire un sistema di sorveglianza che copra l'intera area del Mediterraneo, grazie al ricorso delle più moderne tecnologie, al fine di contrastare efficacemente l'immigrazione clandestina e di salvare vite umane in mare. Tale studio, denominato **Bortec**, prenderà le mosse dall'esame dei sistemi tecnologici di sorveglianza costiera già impiegati da alcuni Paesi europei, tra cui l'Italia.

### **3. Le attività di pattugliamento congiunto**

Sul piano delle operazioni congiunte, finalizzate all'intensificazione della cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di contrasto all'immigrazione clandestina via mare, particolare rilievo rivestono i pattugliamenti nel Mediterraneo.

Prima ancora dell'inizio delle attività di FRONTEX, la questione aveva assunto carattere di attualità a livello delle istituzioni comunitarie, le quali avevano pertanto approvato, nel corso del semestre di presidenza spagnola dell'Unione, un piano sulla gestione integrata delle frontiere esterne. In base a quest'ultimo, il Comitato Strategico Immigrazioni, Frontiere ed Asilo, il 26 settembre 2002, aveva approvato alcuni progetti di cooperazione, tra i quali particolare rilievo assumono quelli denominati “**Ulisse**” e “**Triton**”. Il primo, approvato nel corso del Consiglio Europeo di Siviglia nel giugno 2002 e che ha avuto l'adesione di Italia, Spagna, Francia, Portogallo e Regno Unito, è stato distinto in due fasi, realizzando un pattugliamento congiunto prima nel Mediterraneo e, nella seconda fase, nell'Oceano Atlantico. Il piano operativo consisteva nel controllo radar di specifici tratti di mare, attuato congiuntamente in modo da realizzare un “rettangolo

---

<sup>62</sup> Il cui acronimo è MEDSEA.

<sup>63</sup> Chiamata *Mediterranean Coastal Patrols Network*.

filtro” di ampiezza non inferiore alle 72 miglia quadrate<sup>64</sup> Le operazioni erano coordinate dall’apposito centro di Controllo istituito ad Algeciras, in Spagna, con la partecipazione *in loco* di rappresentanti delle Forze di Polizia degli Stati aderenti. Seguendo un impianto organizzativo analogo è stato realizzato “Triton”, che ha portato allo svolgimento di operazioni per il controllo delle frontiere marittime esterne sud-orientali dei Paesi membri dell’area mediterranea, con la partecipazione della Grecia, proponente l’iniziativa, dell’Italia, della Francia e della Spagna. Con l’obiettivo di contrastare l’immigrazione clandestina via mare, e ponendo una particolare attenzione alle organizzazioni criminali dedite a questo tipo di traffico illecito, il progetto ha visto il coinvolgimento contestuale delle unità navali operative degli Stati partecipanti, al limite delle rispettive acque territoriali, e l’utilizzazione delle tecniche operative di specifica competenza.

Su proposta dell’Italia è stato poi realizzato il programma di pattugliamento congiunto denominato “Nettuno”, con la partecipazione di Cipro, Francia, Grecia e Regno Unito. Le operazioni, articolate in quattro diverse fasi, si sono dispiegate dal settembre 2003 all’ottobre 2005. Il primo stadio ha riguardato il Canale di Sicilia, al fine di contrastare il flusso irregolare proveniente dalla Tunisia, mentre il secondo si è svolto nel Mediterraneo orientale. La terza fase, cui hanno preso parte unità navali ed aeree italiane e maltesi, ha avuto come teatro operativo lo specchio di mare compreso tra Malta e Lampedusa, ed era finalizzato al contrasto del traffico di immigrati clandestini originato dalla Libia. La quarta fase, infine, ha avuto ad oggetto il pattugliamento congiunto del Mediterraneo centrale ed orientale, e ha portato a controlli mirati sulle navi mercantili giunte in alcuni porti italiani e greci.

Di recente FRONTEX ha predisposto numerose operazioni congiunte, tra le quali merita di essere ricordata l’operazione “Jason I”, che ricalca il modello di cooperazione realizzato attraverso le varie edizioni del progetto “Nettuno”. Nel progetto originario era stabilita l’esecuzione di un pattugliamento aeronavale congiunto, a guida italiana, finalizzato al contrasto dei flussi migratori illeciti provenienti dalle coste libiche. Nelle intenzioni dell’Agenzia delle Frontiere l’attività di sorveglianza in questione avrebbe dovuto svolgersi a ridosso delle acque territoriali libiche, allo scopo di indurre le Autorità di Tripoli ad un’immediata riammissione delle imbarcazioni trasportanti clandestini, eventualmente intercettate dal dispositivo di pattugliamento europeo. I lunghi negoziati con la Libia hanno fatto sì che il progetto “Jason I” rimanesse limitato al distacco di esperti

---

<sup>64</sup> Cfr., sul punto, Caffio, *L’Italia di fronte all’immigrazione clandestina via mare*, Forum della Polizia di Stato sull’immigrazione, in [www.poliziadistato.it](http://www.poliziadistato.it)

dell'immigrazione, incaricati di monitorare ed analizzare il fenomeno migratorio originato dai porti libici, e che l'attività di pattugliamento vera e propria venisse svolta, durante lo scorso mese di ottobre, nell'ambito dell'operazione "Nautilus", che rappresenta una sorta di evoluzione del "Jason I". Le Autorità di Tripoli, peraltro, non sono state disposte a collaborare neanche al secondo programma operativo, che pertanto ha avuto ad oggetto l'attività di pattugliamento congiunto, ma non la riammissione immediata di imbarcazioni provenienti dal Paese Nordafricano.

L'operazione "Poseidon", infine, svoltasi nei mesi di giugno e luglio 2006, ha assicurato la vigilanza congiunta delle frontiere marittime greche ed italiane, attraverso la sorveglianza delle coste ed il controllo dei porti. In tale ambito, sono stati posti in essere interventi congiunti presso i porti greci di Patrasso ed Igoumenitza, nonché presso gli scali marittimi italiani di Bari e Brindisi e nel rispettivo braccio di mare al fine di combattere il fenomeno dell'immigrazione clandestina mediante l'utilizzo dei mezzi di trasporto imbarcati sui traghetti che collegano Italia e Grecia. L'operazione è stata realizzata tramite l'organizzazione di pattuglie miste nei porti prescelti dai due Paesi, avvenuta grazie allo scambio di cinque operatori di polizia di frontiera italiani e due greci.

#### **4. I controlli porto a porto**

Nell'ambito delle operazioni attinenti più direttamente al piano della collaborazione marittima tra i Paesi membri dell'Unione europea si segnala una particolare attività di controllo, svolta in modo congiunto nei porti italiani e greci. Si tratta di una forma di cooperazione internazionale operativa denominata "controllo porto a porto", realizzata attraverso l'impiego di pattuglie di polizia di frontiera dei due Paesi nei collegamenti maggiormente sensibili dal punto di vista migratorio illegale. La prima operazione, denominata "Fer.I.A.S. I"<sup>65</sup>, ha interessato gli scali marittimi italiani di Bari e Brindisi, e quelli greci di Patrasso ed Igoumenitza, con controlli mirati a verificare le condizioni di sicurezza durante le operazioni di imbarco e sbarco dei passeggeri, ad individuare merce sospetta o illegale, nonché la presenza di eventuali clandestini a bordo, ed infine il riscontro degli equipaggi delle motonavi aventi per destinazione Paesi esterni all'Unione europea.

Dati i rilevanti risultati conseguiti, non soltanto sotto il profilo del contrasto all'immigrazione clandestina, ma anche e soprattutto per l'aspetto della cooperazione di polizia, negli scorsi mesi di maggio e giugno è stata posta in essere la seconda fase del

---

<sup>65</sup> Si tratta dell'acronimo dell'espressione *Ferries pilot project in the Ionian and Adriatic Sea*

progetto, chiamata “Fer.I.A.S. II”, che ha interessato i medesimi porti della precedente, con l’aggiunta di Ancona e Corfù. Sulla scorta della prima esperienza, particolare attenzione è stata dedicata ai mezzi commerciali imbarcati sui traghetti. Una singolare metodologia messa in atto dai migranti irregolari per eludere i controlli di frontiera, infatti, consisteva nell’occultamento all’interno di intercapedini o doppifondi ricavati nei container. Da tale circostanza hanno preso le mosse indagini, dirette ad individuare vere e proprie officine meccaniche attrezzate per la modifica strutturale dei mezzi commerciali. I controlli, operati grazie dell’espletamento dei servizi in argomento, hanno riguardato ben 18.358 persone e 191 natanti<sup>66</sup>, con l’adozione di 41 procedure di riammissione attiva verso la Grecia di stranieri irregolari rintracciati dagli Uffici di frontiera italiani e 69 procedure di riammissione passiva.

Finalizzata al contrasto dei flussi migratori illegali provenienti dal Nord Africa, invece, è l’operazione denominata “Passaggio dello Stretto”, messa in atto durante l’estate scorsa nel porto di Algeciras. L’Italia ha partecipato mediante l’invio di due operatori di polizia di frontiera. Tale collaborazione si inquadra nel più ampio contesto del progetto “Alto Impatto”, elaborato dal nostro paese unitamente alla Spagna ed alla Francia e che ha avuto come finalità principale il controllo delle tratte ferroviarie comuni. La quarta fase di questa operazione, tuttavia, ha avuto ad oggetto il porto spagnolo sopra citato, con l’obiettivo della sorveglianza dei passeggeri imbarcati sui traghetti di linea che collegano lo scalo marittimo in questione con i porti africani.

In corso di realizzazione risulta essere un’ulteriore iniziativa, promossa da FRONTEX e denominata “Zeus”, che annovera anche la partecipazione italiana. Il fine è quello di realizzare controlli congiunti ed incrociati nei principali porti degli Stati membri, a carico del personale marittimo, per la prevenzione dei tentativi di ingresso clandestino attraverso il ricorso a falsa documentazione di viaggio ed a falsi contratti di navigazione.

Come si evince dall’analisi delle principali operazioni di controlli congiunti portuali, ogni progetto viene messo in atto attraverso un proprio piano operativo che prevede modalità realizzative particolari, adeguate al flusso migratorio illecito che si intende arginare. In relazione alle metodologie seguite dai trafficanti di immigrati, infatti, si pongono in essere idonee strategie operative di contrasto. Tale circostanza rende questo tipo di interventi uno strumento duttile e particolarmente efficace nella lotta

---

<sup>66</sup> Fonte: Servizio Centrale della polizia delle frontiere.

all'immigrazione clandestina via mare, attuata mediante il trasporto degli stranieri nei traghetti di linea.

## **5. La rete di ufficiali di collegamento**

Un altro profilo, particolarmente rilevante per il conseguimento di una gestione integrata delle frontiere degli Stati membri dell'Unione europea, attiene alla definizione dello strumento giuridico per la rete dei funzionari di collegamento per l'immigrazione presso i Paesi terzi. A seguito di un negoziato non particolarmente lungo, ma intenso, durante il semestre di Presidenza italiana il Consiglio GAI del 2 ottobre 2003 ha approvato il regolamento che disciplina il funzionamento di questa rete di personale distaccato, cui è allegata una lista di procedure pratiche per lo scambio di informazioni sull'immigrazione clandestina, con finalità di analisi del fenomeno. Si tratta di un'iniziativa significativa, in quanto ai funzionari di collegamento per l'immigrazione è affidato l'importante compito di verificare il livello di efficacia delle attività realizzate dagli Stati estranei all'Unione europea per il contrasto all'immigrazione irregolare. In questa sua attività, il personale in questione deve tenere in prioritaria considerazione la partecipazione, del paese presso il quale è distaccato, agli strumenti internazionali pertinenti, il grado di cooperazione nell'ambito della riammissione o del rimpatrio dei propri cittadini o dei cittadini di Paesi terzi, l'efficacia del controllo alle frontiere e dei dispositivi finalizzati all'intercettazione di clandestini. Ancora, i funzionari di collegamento valutano, con riferimento allo Stato di competenza, l'efficienza degli strumenti di lotta alla tratta di esseri umani, compresa l'adozione di misure legislative o di altro tipo, la cooperazione nel settore della politica dei visti e l'eventuale adattamento del regime nazionale nella stessa materia, la creazione di un sistema effettivo di asilo, ed infine lo sforzo per il rilascio di documenti d'identità ai propri cittadini.

In conformità con le indicazioni europee, l'Italia ha previsto il distacco di propri esperti dell'immigrazione, fino ad un numero massimo di undici elementi. Secondo quanto disposto dall'art. 36 della Legge 189/2002 infatti si prevede che, nell'ambito delle strategie finalizzate alla prevenzione dell'immigrazione clandestina, il Ministero dell'Interno, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri, possa inviare, presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari, funzionari della Polizia di Stato in qualità di esperti nominati secondo le procedure e le modalità previste dall'art. 168 del D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18. In ottemperanza con quanto previsto, sono stati distaccati tre funzionari di

collegamento per l'immigrazione, presso le rappresentanze diplomatiche italiane a Belgrado, Tripoli e Il Cairo.

### **Conclusioni**

Tra le sfide epocali che la società europea del terzo millennio è chiamata ad affrontare quella migratoria, con le sue connotazioni ormai globali, assume una rilevanza del tutto particolare dati i suoi riflessi sul piano culturale, sociale e, soprattutto, della sicurezza. Nonostante le politiche finora adottate per arginare i movimenti migratori irregolari il fenomeno non accenna ad arrestarsi, specialmente in quegli Stati le cui frontiere in parte coincidono con i confini esterni dell'Unione Europea.

I controlli alle frontiere e la lotta ai trafficanti, seppure indubbiamente utili, non sono sufficienti ad incidere in maniera definitiva sull'immigrazione clandestina e sulla tratta di esseri umani. Sebbene sia elevato il valore di deterrenza che hanno la repressione investigativa e la sorveglianza alle frontiere, esse si rivelano strumenti di contrasto costosi e solo parzialmente efficaci. Basti pensare solo al fatto che la maggior parte dei natanti intercettati nel corso delle operazioni di pattugliamento in mare risultano in condizione di navigabilità talmente precarie da pregiudicare l'efficacia dell'intervento, trasformandolo in un'opera di ricerca e soccorso. L'esperienza italiana lo dimostra: è stato possibile ottenere un effettivo contenimento ed una rilevante diminuzione degli sbarchi, in alcuni tratti di mare, soltanto attraverso la concertazione con i Governi degli Stati da cui originavano i flussi. Al contempo, l'avvio di una politica di immigrazione regolare e di aiuti finalizzati allo sviluppo favorisce il contrasto perché agevola la procedura di rimpatrio ed incentiva la cooperazione nel controllo delle frontiere. Emblematici risultano, in proposito, gli accordi stipulati dal nostro Paese con l'Albania prima, e con l'Egitto più di recente. Il sistema delle quote e l'applicazione degli strumenti di lotta all'immigrazione clandestina costituiscono dunque una base efficace per gestire il fenomeno migratorio in maniera equilibrata, tenendo nella giusta considerazione le esigenze di sicurezza.

Proprio riguardo questo ultimo aspetto occorre tenere presente una necessità di più ampio respiro, che non coinvolge solo i profili migratori, ed è costituita dallo sviluppo del dialogo interreligioso come fattore di coesistenza pacifica. Il confronto politico e tecnico con i Paesi maggiormente esposti al rischio di terrorismo va incoraggiato, in quanto solo attraverso una effettiva collaborazione da parte di questi Stati sarà possibile realizzare l'isolamento dei terroristi ed individuare più facilmente le organizzazioni di riferimento. Di qui la necessità che la disciplina e le strategie relative ai temi dell'immigrazione e delle

frontiere siano strettamente connesse a quanto attiene alla lotta alle organizzazioni criminali ed al terrorismo. Mantenere stretto il legame tra l'azione preventiva e di sicurezza da un lato, e la gestione dell'immigrazione e delle frontiere dall'altro, permette di evitare un approccio settoriale e parziale a questi temi.

Dato che, infine, il problema dei flussi migratori irregolari, e le connesse implicazioni sulla sicurezza, ha assunto ormai una dimensione globale, sarebbe opportuna una maggiore flessibilità da parte delle istituzioni comunitarie. Ad avviso di chi scrive, infatti, l'eccessiva burocratizzazione delle procedure talvolta rischia di paralizzare l'azione dell'Unione Europea di limitare le possibilità esistenti sul piano comunitario. Ad aggravare la situazione sembra permanere una certa resistenza, da parte degli Stati membri, a rinunciare ad alcune potestà: nonostante lo studio di fattibilità circa la costituzione di una polizia europea delle frontiere, svolto dall'Italia, avesse evidenziato le potenzialità di una struttura del genere, una possibilità del genere non aveva raccolto il favore di numerosi Stati membri. Lo stesso discorso vale per un ipotetico sistema delle quote europeo: molti Paesi non sono disposti a rinunciare ai buoni rapporti faticosamente costruiti con gli Stati terzi, originatori dei flussi migratori irregolari, o mettere a fattore comune le proprie esperienze nei negoziati in vista di un interesse che trascende i confini nazionali. Altri Paesi europei, più semplicemente, sono interessati in maniera più marginale al tema dell'immigrazione clandestina, e soprattutto di quella che giunge attraverso il mare. Eppure, a parere di chi scrive, si tratta di un problema che prima o poi dovrà essere affrontato in ambito comunitario, tenendo anche conto del fatto che lo sviluppo di una politica comunitaria nel campo dell'immigrazione dovrà fondarsi sulla solidarietà e sull'equa ripartizione delle responsabilità, anche e soprattutto sul piano finanziario, tra gli Stati membri. La stessa Agenzia per il coordinamento delle attività operative presso le frontiere esterne dell'Unione Europea, di recente istituzione, essendo ancora in fase di sviluppo, non ha dimostrato né attuato tutte le sue potenzialità. Molta strada è stata percorsa nella direzione di una gestione europea del fenomeno migratorio, ma ancora tantissima ne resta da percorrere.

## Bibliografia

- Angeloni, *La repressione dei traffici illeciti marittimi*, 2000
- Brucato, *Profili normativi della nuova legge sugli stranieri*, 2003
- Caffio, *Immigrazione clandestina via mare. L'esperienza italiana nella vigilanza, prevenzione e contrasto*, 2003
- Caffio, *L'Italia di fronte all'immigrazione clandestina via mare*, 2003
- Conforti, *Diritto internazionale*, 2003
  
- Delicato, *Alcune osservazioni sul tema della riammissione*, 2000
- Delicato, *La sicurezza delle frontiere marittime nell'Unione europea*, 2005
- Di Maio, *Manuale di legislazione sugli stranieri*, 2003
- Di Nuzzo, *Contrasto dell'immigrazione clandestina: profili normativi e politiche di integrazione*, 2004
  
- Gestri, *L'iniziativa Adriatico-ionica: sviluppi in materia di safety e security*, 2005
- Gruppo di ricerca della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze, *Il controllo dei traffici migratori illeciti nel Mare Mediterraneo*, 2003
  
- Scevi, *Manuale di diritto delle migrazioni*, 2003
  
- Pansa, *Le attribuzioni del Ministero dell'Interno per l'ordine e la sicurezza pubblica in relazione ai flussi di immigrati clandestini via mare*, 2005
- Pastore, *L'obbligo di riammissione nel diritto internazionale: sviluppi recenti*, 1999
- Piccato, *Nuovi strumenti integrati di cooperazione tra gli Stati membri nel settore delle migrazioni. Gli Accordi di riammissione*, 1997
- Portelli, *La strategia e l'azione di governo sui temi dell'immigrazione nel corso della XIII legislatura*, 2006

- Verrilli, *Diritto dell'Unione Europea*, 2003