

# Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche  
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2239-7102



ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



EDUCatt

1

2011

# Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche  
Università Cattolica del Sacro Cuore

**1**  

---

**2011**

# Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche  
Università Cattolica del Sacro Cuore

Anno I - 1/2011

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis

COMITATO EDITORIALE

Paolo Colombo, Massimo de Leonardis (Direttore), Ugo Draetta,  
Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Gianluca Pastori

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili dall'area web agli indirizzi [www.educatt/libri/QDSP](http://www.educatt/libri/QDSP) e [http://dipartimenti.unicatt.it/scienze\\_politiche\\_1830.html](http://dipartimenti.unicatt.it/scienze_politiche_1830.html)

È possibile ordinare la versione cartacea:

on line all'indirizzo [www.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri); tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo [librario.dsu@educatt.it](mailto:librario.dsu@educatt.it) (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 06 W 03309 03200 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena - IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2011 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)

web: [www.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri)

ISBN: 978-88-8311-852-4

ISSN: 2239-7302

In copertina: MARTIN WALDSEEMÜLLER (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - © Foto Scala Firenze

*La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.*

# Indice

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche  
dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.....5

## PARTE I

### ATTI DEL CONVEGNO

#### *L'evoluzione militare della NATO alla luce del nuovo Concetto Strategico*

Università Cattolica del Sacro Cuore – 7 aprile 2011

Presentazione del Direttore del Dipartimento  
di Scienze Politiche.....11

Discorso introduttivo dell'Ambasciatore Claudio Bisogniero,  
Segretario Generale Delegato della NATO .....15

L'evoluzione storica dei Concetti Strategici della NATO .....23  
DI MASSIMO DE LEONARDIS

Le problematiche del nuovo Concetto Strategico .....47  
DI GIANCARLO ARAGONA

I rapporti tra NATO e Russia dal confronto al dialogo .....53  
DI ANTONGIULIO DE' ROBERTIS

La riforma dei comandi militari della NATO .....63  
DI FERDINANDO SANFELICE DI MONTEFORTE

Le forze terrestri della NATO.....69  
DI ANTONIO LI GOBBI

Le forze navali della NATO .....81  
DI PIER PAOLO RAMOINO

Le forze aeree della NATO.....91  
DI MAURIZIO LODOVISI

Il ruolo dell'Arma dei Carabinieri nelle operazioni all'estero .....	105
DI FABRIZIO PARRULLI	
La NATO: i suoi punti di forza e i suoi problemi.....	113
DI CARLO CABIGIOSU	
L'Alleanza Atlantica: le ragioni geopolitiche, il nuovo Concetto Strategico, l'intervento in Libia .....	121
DI CARLO JEAN	

PARTE II  
MISCELLANEA

NATO: The Management of Diversity.....	139
DI FEDERICO ROMERO	
L'immigrazione clandestina via mare: problematiche giuridiche e operative .....	151
DI RAIMONDO POLLASTRINI	
The State and the Churches in Germany: A Story of Competition and Conciliation .....	167
DI MICHAEL GERMANN	
<i>Gli Autori</i> .....	185
<i>Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Membri di prima afferenza</i> .....	189

# L'immigrazione clandestina via mare: problematiche giuridiche e operative

di RAIMONDO POLLASTRINI

## **Inquadramento del fenomeno migratorio in Italia**

Nel 2000 il Ministero dell'Interno stimava gli stranieri regolari in Italia pari a 1.270.000 (2,2% della popolazione residente), di cui 1.040.000 adulti e 230.000 minori<sup>1</sup>. Se si comprende la stima degli irregolari, gli immigrati risultavano in totale poco più di un milione e mezzo. Le previsioni parlavano di una presenza straniera oscillante tra il 2,6% e il 3,5% della popolazione residente nel 2017: dimensioni accettabili, considerato che nel 1998 nell'UE gli stranieri giungevano al 5%, in Francia al 6,3%, in Germania all'8,9%.

Il XIX Rapporto Caritas sull'immigrazione, edito a ottobre 2009, conferma come (pur nello scenario di crisi economica e occupazionale degli ultimi anni) l'immigrazione in Italia non abbia arrestato la sua crescita<sup>2</sup>. Gli immigrati regolari residenti sono passati da 2.670.000 nel 2005 a 3.891.000 nel 2008, arrivano a 4.330.000 aggiungendo le presenze regolari non ancora registrate in anagrafe, e oltrepassano i 4.600.000 se si includono le circa 300.000 regolarizzazioni di settembre 2009 (perlopiù nel settore della collaborazione familiare). Gli immigrati incidono quindi tra il 6,5% (residenti) e il 7,2% (presenze regolari) della popolazione italiana. Il dato arriva al 10% se si fa riferimento alla sola classe d'età fino a 39 anni.

Il 2008 è il primo anno in cui l'Italia, per incidenza degli stranieri sul totale della popolazione residente, si è collocata sopra la

---

<sup>1</sup> D.P.R. 5.8.1998, *Approvazione del documento programmatico per il triennio 1998/2001, relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, a norma dell'art. 3 della L. 6 marzo 1998 n. 40*; D.P.R. 30.3.2001, *Approvazione del documento programmatico per il triennio 2001/2003, relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, a norma dell'art. 3 della L. 6 marzo 1998 n. 40*.

<sup>2</sup> Caritas Italiana-Fondazione Migrantes-Caritas Diocesana di Roma, *Immigrazione. Dossier statistico 2009 – XIX Rapporto*, Roma, 2009.

media europea, superando il Regno Unito (6,3%), ma al di sotto di Germania (8,2%, circa 7 milioni) e Spagna (11,7%, oltre 5 milioni). Il dinamismo della popolazione straniera è da ricondurre da una parte alla sua evoluzione demografica, dall'altra alla domanda di occupazione, mentre influiscono in misura veramente minima le poche decine di migliaia di persone coinvolte, ogni anno, nel fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare.

Nel 2008 sono state 36.951 le persone soccorse e sbarcate sulle coste italiane, 17.880 i rimpatri forzati, 10.539 gli stranieri transitati nei centri d'identificazione ed espulsione, 6.538 quelli respinti alle frontiere. Non si tratta neppure dell'1% della presenza degli immigrati regolari in Italia, eppure il contrasto dei flussi irregolari monopolizza spesso l'attenzione dell'opinione pubblica e le scelte del legislatore.

Il rapporto tra irregolari allontanati e intercettati è oggi pari a 34 ogni 100 (il più basso dal 2004), e si continua tuttora a registrare una certa confusione nella percezione di migranti regolari, irregolari, richiedenti asilo o aventi diritto alla protezione umanitaria. Il fenomeno non riguarda più un'aliquota ridotta di persone.

L'incertezza nella gradualità dei flussi non ha permesso di stabilire in Italia, come in altri Paesi d'Europa, un'ordinata coesistenza con gli stranieri basata sul principio dell'integrazione. Il principale obiettivo che l'Italia si pone, in un contesto europeo, non può però riguardare un'irrealistica chiusura delle frontiere, ma la tutela dei diritti primari dei migranti, in primo luogo la salvaguardia della vita umana messa a repentaglio da organizzazioni criminali che intraprendono "viaggi della speranza" su unità prive di ogni *standard* di sicurezza. A ciò si aggiungono le fondate preoccupazioni in merito alle altre attività criminali perpetrate via mare, alla sicurezza della navigazione (con ovvie conseguenze per lo svolgimento dei traffici marittimi), al mantenimento dell'ordine pubblico (sia per la precaria posizione degli irregolari, spesso avviati ad attività illecite, possibile preda di richiami terroristici o nazionalisti, sia per la percezione dello Stato come agente di discriminazione e interlocutore ostile o insensibile).

### **L'approccio internazionale alle attività di contrasto via mare**

L'azione che l'Italia si prefigge nella lotta al fenomeno, non può prescindere da un saldo ancoraggio alle scelte di politica internazionale

tese alla cooperazione tra gli Stati interessati, stante l'assenza<sup>3</sup> di norme giuridiche che qualifichino il traffico di migranti in alto mare come illecito internazionale (*crimen juris gentium*) e, come tale, perseguibile dalle navi da guerra di tutti gli Stati a prescindere dalla bandiera dell'unità utilizzata.

Alla luce della vigente normativa internazionale, infatti, il traffico di migranti non è perseguibile in alto mare dalle navi da guerra nell'ambito delle funzioni di polizia dell'alto mare (art. 110 Convenzione di Montego Bay), in quanto esse sono limitate a pirateria, tratta degli schiavi, trasmissioni radio e TV non autorizzate e navi prive di bandiera ovvero, più in generale, alle ipotesi riconducibili ai crimini internazionali.

Proprio l'insufficiente quadro normativo internazionale ha spinto il governo ad avviare, dieci anni fa, una tenace azione diplomatica sfociata, il 16 dicembre 1998, nell'approvazione, da parte del Comitato per la Sicurezza della Navigazione dell'IMO (*International Maritime Organization*), della circolare MSC/896<sup>4</sup>, contenente misure raccomandate (ma non vincolanti) per gli Stati membri. La circolare, conferendo particolare riguardo alla sicurezza della navigazione e alla salvaguardia della vita umana, ha introdotto criteri operativi per le misure di contrasto via mare, subito finalizzati dal Comando Generale del Corpo con l'utilizzazione del documento quale strumento di lavoro in vista della trasposizione dei suoi contenuti nei negoziati, svolti presso la sede ONU di Vienna dal 1998 al 2000, per l'elaborazione di una Convenzione sulla lotta al crimine organizzato transnazionale e di un Protocollo contro il traffico di migranti via terra, via mare e via aerea. I lavori per l'elaborazione di tali strumenti hanno registrato il continuo supporto della Guardia Costiera all'attività negoziale condotta dal Servizio del Contenzioso Diplomatico del Ministero degli Esteri<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> N. Ronzitti, *Diritto internazionale per Ufficiali della Marina Militare*, suppl. a "Rivista Marittima", Luglio 1996; B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 1996; U. Leanza, *Il diritto degli spazi internazionali*, Torino, 1999.

<sup>4</sup> I. Caricato, *Immigrazione clandestina e sicurezza della navigazione all'assemblea dell'IMO*, in "Notiziario della Guardia Costiera", Dicembre 1997; M. Di Marco, *Immigrazione clandestina: i provvedimenti dell'IMO*, in "Notiziario della Guardia Costiera", Dicembre 1998. Il testo della circolare è disponibile sul sito *web* dell'Organizzazione Marittima Internazionale ([www.imo.org](http://www.imo.org)).

<sup>5</sup> M. Di Marco, *Migrazione e sicurezza nel Mediterraneo*, in "Rivista Marittima", Marzo 2000; Id., *A tutela dell'uomo*, in "Notiziario della Guardia Costiera", Febbraio 2001.



Tale sforzo ha determinato la messa a punto di un progetto basato sull'utilizzo di norme contenute, oltre che nella citata circolare MSC/896, nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Montego Bay, 10.12.1982) e nella Convenzione sul traffico illecito di stupefacenti (Vienna, 20.11.1988), sulla base di principi volti a favorire la prevenzione del fenomeno, la non punibilità dei migranti, la responsabilità penale degli appartenenti a organizzazioni criminali.

La firma della Convenzione e dei Protocolli addizionali è stata raggiunta a Palermo il 13 dicembre 2000, nel corso di una conferenza che ha finalizzato gli sforzi della comunità internazionale contro il crimine organizzato.

Per quanto riguarda il "Protocollo Migranti"<sup>6</sup>, la seconda parte è dedicata interamente al traffico di migranti via mare. L'art. 8 dispone che, qualora uno Stato parte abbia fondato motivo di sospettare che una nave battente la propria bandiera o senza nazionalità (o, pur battente bandiera straniera o priva di bandiera, abbia in realtà la propria nazionalità) sia impegnata nel traffico di migranti, può chiedere l'assistenza di altro Stato parte per impedire l'utilizzazione di tale nave per la commissione del reato. Qualora poi vi sia il fondato sospetto che una nave battente bandiera di un altro Stato parte sia implicata nel traffico di migranti, è possibile chiedere allo Stato di bandiera l'autorizzazione a salire a bordo della nave, ad ispezionarla ed a prendere "misure appropriate" (ivi compreso l'uso della forza). A tal fine gli Stati sono invitati ad istituire un'autorità competente, tra l'altro, a ricevere richieste di assistenza, a dare conferma dell'iscrizione di una nave nei propri registri ed a fornire l'autorizzazione ad adottare in alto mare le misure necessarie.

Ai sensi dell'art. 9, lo Stato che adotta una delle misure appropriate deve garantire la sicurezza delle persone, della nave e del carico, senza pregiudicare gli interessi commerciali e legali dello Stato di bandiera o arrecare danni all'ambiente (è comunque previsto il risarcimento in caso sia dimostrata l'insufficienza delle ragioni addotte per l'adozione delle misure).

Il vasto consenso raggiunto ha consentito una sollecita conclusione delle procedure di ratifica degli strumenti adottati a Palermo<sup>7</sup> che, pur nella loro limitata portata, costituiscono un significativo passo

---

<sup>6</sup> I testi della Convenzione e dei relativi Protocolli sono disponibili sul sito *web* dell'Organizzazione delle Nazioni Unite ([www.un.org](http://www.un.org)).

<sup>7</sup> L. 16.3.2006 n. 146.

verso la progressiva adozione di risposte concrete e funzionali grazie all'acquisita consapevolezza del problema (anche da parte di Paesi finora scarsamente interessati), alla flessibilità delle soluzioni individuate e alla priorità attribuita alla salvaguardia della vita umana. A seguito della ratifica, inoltre, il Governo ha inoltrato al Segretariato dell'ONU la designazione del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera quale “autorità competente” ai sensi dell'art. 8.6 del Protocollo (per favorire la cooperazione con altri Paesi in caso di richiesta di informazioni e necessità di assistenza all'intervento in alto mare), in quanto amministrazione competente in materia di tenuta dei registri d'iscrizione delle navi, nonché per la possibilità, da parte della Centrale Operativa del Corpo, di fornire senza indugio – ventiquattro ore al giorno lungo l'intero anno – le informazioni richieste, e di far da tramite tra le autorità straniere e la competente autorità istituzionale (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) per eventuali richieste di autorizzazione a effettuare misure nei confronti di unità italiane sospette di traffico di migranti in alto mare.

## **Il quadro giuridico nazionale e gli accordi bilaterali**

In tale contesto, la responsabilità dell'Italia si concretizza, da un lato, nel garantire sul terreno (cioè, in mare) l'attuazione di misure atte a prevenire e reprimere le attività volte al traffico di migranti; dall'altro, nel promuovere a livello internazionale procedure che garantiscano idonee forme di contrasto del fenomeno, nel pieno rispetto di legittime istanze quali il valore della vita e la dignità della persona.

Tali approcci sono organicamente delineati per la prima volta dal legislatore con la L. 6.3.1998 n. 40 “Disciplina sulla immigrazione e norme sulla condizione dello straniero” e il D. Lgs. 25.7.1998 n. 286 “T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”. Presupposto di queste norme è il puntuale contrasto dell'immigrazione clandestina e del criminale sfruttamento dei flussi migratori, mediante meccanismi di prevenzione e repressione dell'immigrazione via mare cui è fatto esplicito cenno nell'art. 11 del D. Lgs. 286/98 e nell'art. 9 della L. 40/98: in attuazione delle direttive del Ministro dell'Interno, i Prefetti dei capoluoghi delle regioni interessate da frontiere marittime avevano il compito di promuovere, a livello provinciale, le misure occorrenti per

il coordinamento della vigilanza, d'intesa con i Questori, le autorità marittime (Capitanerie di Porto) e le autorità militari.

La L. 30.7.2002 n 189 (c. d. "Bossi-Fini"), all'art. 35, assegna alla Direzione Centrale dell'immigrazione e polizia delle frontiere, istituita presso il Ministero dell'Interno – Dipartimento di Pubblica Sicurezza, il compito di presiedere a tutte le attività di contrasto al fenomeno.

Con il Decreto Interministeriale del 14.7.2003 sono fissate le nuove disposizioni per il contrasto al fenomeno, che si sviluppa in tre fasi:

- Nei Paesi di origine o transito dei flussi, tramite attività di carattere prevalentemente diplomatico, con l'obiettivo di prevenire o limitare il fenomeno. Tale fase può prevedere, come vedremo tra breve, l'impiego di unità italiane per accelerare le operazioni di rientro dei migranti nei Paesi d'origine, tramite riconsegna degli stessi alle autorità del Paese richiedente;
- Nelle acque internazionali, tramite il dispositivo aeronavale di Marina Militare, Guardia di Finanza, Guardia Costiera e altre unità in servizio di polizia;
- Nelle acque territoriali, tramite le unità in servizio di polizia, con il concorso – ove necessario – della Marina Militare.

Le attività in mare possono quindi assumere carattere di sorveglianza; d'intervento di soccorso (il cui coordinamento è di competenza della Guardia Costiera); d'intervento a fini di polizia, la cui competenza è attribuita in via prioritaria nelle acque territoriali alle forze di polizia (secondo i piani di coordinamento) e, in acque internazionali, alle Forze Armate e di polizia.

In acque internazionali, l'intervento si estrinseca nell'esercizio dei tradizionali poteri di polizia dell'alto mare volti a monitoraggio, sorveglianza, individuazione e controllo delle unità in navigazione e all'accertamento di eventuali flussi migratori illegali; nelle acque territoriali, l'intervento è finalizzato all'attività istituzionale della Guardia di Finanza e delle altre forze di polizia diretta alla repressione dei reati e alla scoperta di eventuali connessioni con le organizzazioni transnazionali che gestiscono il traffico.

Nelle acque territoriali, in particolare, le unità navali delle forze di polizia svolgono attività di sorveglianza e controllo ai fini della prevenzione e del contrasto del traffico di migranti, mentre le unità della Marina Militare e della Guardia Costiera concorrono a tale attività attraverso la tempestiva comunicazione dell'avvistamento dei natanti

in arrivo o mediante tracciamento radar, in attesa dell'intervento delle forze di polizia.

Al fine di rendere più efficace l'intervento delle forze di polizia nelle acque territoriali è stabilita una "fascia di coordinamento", che si estende fino al limite dell'area di mare internazionalmente definita come "zona contigua", nelle cui acque il coordinamento delle attività navali connesse al contrasto dell'immigrazione clandestina, in presenza di mezzi appartenenti a diverse amministrazioni, è affidato alla Guardia di Finanza.

Al Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, inquadrato nella Marina Militare ma alle dipendenze del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per i principali servizi istituzionali, spettano in via esclusiva (fatto salvo il concorso delle altre amministrazioni dello Stato) le competenze in tema di ricerca e soccorso in mare (*search and rescue*) ai sensi delle norme internazionali<sup>8</sup> cui il nostro Paese ha aderito, istituendo un'organizzazione nazionale SAR la cui responsabilità è posta in capo al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e, operativamente, alla Guardia Costiera.

La Centrale Operativa del Comando Generale, quale Centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo, e le sale operative delle quindici Capitanerie di Porto sede di Direzione Marittima (una per ogni Regione, ad eccezione di Sicilia e Sardegna con due ciascuna) e dell'Autorità Marittima dello Stretto, coordinano le attività SAR condotte con mezzi della Guardia Costiera e di tutte le amministrazioni dello Stato, o di privati, nelle acque di responsabilità nazionale, che si estendono ben oltre le acque territoriali italiane e giungono fino all'alto mare.

È importante precisare, infine, che – nell'assolvimento del compito assegnato – l'azione di contrasto è sempre improntata alla salvaguardia della vita umana e al rispetto della dignità della persona.

Su conformi direttive del Ministero dell'Interno, inoltre, le unità navali italiane procedono alle attività previste dal diritto internazionale (art. 110 Convenzione UNCLOS: inchiesta di bandiera e diritto di visita) in una cornice di massima sicurezza, al fine di salvaguardare

---

<sup>8</sup> Convenzione di Amburgo del 27.4.1979 su ricerca e salvataggio in mare, ratificata con L. 3.4.1989 n. 147, attuata con apposito regolamento emanato con D.P.R. 28.9.1994 n. 662. Ad essa si aggiunge l'art. 98 della Convenzione di Montego Bay che impone agli Stati parte di promuovere ed attivare adeguati ed effettivi servizi SAR, anche attraverso accordi regionali con gli Stati limitrofi.

l'incolumità del *team* ispettivo e dei migranti, che può prevedere se necessario l'uso della forza solo nei limiti proporzionati all'intensità dell'offesa, all'attualità ed effettività della minaccia.

Con tali importanti provvedimenti (completati dagli accordi tecnico-operativi del 29.7.2004 e 14.9.2005 su procedure di coordinamento tra le amministrazioni coinvolte) l'Italia è quindi uscita da una lunga fase di gestione emergenziale del fenomeno, attraverso la previsione di vari livelli d'intervento.

Un importante traguardo è poi rappresentato dagli accordi sottoscritti dall'Italia con i Paesi contigui – Libia e Algeria – maggiormente interessati per la cooperazione nella lotta contro le organizzazioni dedite al traffico di migranti.

Detta attività si inserisce nel quadro dell'art. 9 *quater* della L. 189/2002, e trova efficace inquadramento nell'art. 1.4 del Decreto del 14.7.2003 che recita: «La D.C. dell'immigrazione e della polizia delle frontiere esamina con immediatezza gli interventi da effettuare, anche sulla base di accordi di riammissione e di intese conseguite con il paese del quale il natante batte bandiera o da cui risulta partito, nonché gli interventi da effettuare su natanti privi di bandiera e dei quali non si conosce il porto di partenza».

In particolare la Libia, Paese di transito dei migranti diretti verso l'Italia, ha firmato il 13 dicembre 2000 l'accordo di Roma per la collaborazione nella lotta al terrorismo, criminalità organizzata, traffico illegale di droga e immigrazione clandestina, che prevede reciproca assistenza e scambio di informazioni.

Il Protocollo di Tripoli del 29 dicembre 2007, firmato dal Ministro dell'Interno Amato, prevede per la prima volta forme concrete di collaborazione mediante la cessione alla Libia di sei unità navali (già appartenenti alla Guardia di Finanza), su cui imbarcare equipaggi misti per la vigilanza anti-immigrazione in acque territoriali libiche e internazionali, e per la fornitura alla Libia di un sistema elettronico di monitoraggio e controllo delle frontiere terrestri e marittime. Il Trattato di amicizia, partenariato e collaborazione firmato a Bengasi il 30 agosto 2008 da Berlusconi e Gheddafi (ratificato dall'Italia con L. 7/2009) intensifica le modalità di assistenza dei precedenti accordi del 2000 e del 2007. Infine, un nuovo Protocollo firmato a Tripoli il 4 febbraio 2009 dal Ministro Maroni ha integrato il Protocollo del 2007, prevedendo il rafforzamento dei pattugliamenti marittimi congiunti e

favorendo il rimpatrio dei migranti clandestini rinvenuti nel territorio delle due parti.

In base a tali intese, e grazie alla collaborazione delle autorità libiche e algerine, da quest'anno il governo italiano ha predisposto una serie di operazioni che – una volta completata o esaurita la fase di soccorso dei migranti eventualmente in pericolo di vita, per lo stato della nave o le avverse condizioni meteorologiche – sono volte a ricondurre in Libia o in Algeria i migranti intercettati in alto mare, in base ai rispettivi porti di provenienza delle unità dedite al traffico illecito (che, in quanto prive di bandiera, in acque internazionali non sono soggette alla giurisdizione di alcuno Stato).

Base legale dell'attività è il Protocollo di Palermo del 2000 che, unitamente alle descritte intese italo-libiche ed italo-algerine, consente la riconsegna dei migranti alle richiedenti autorità del Paese da cui le unità stesse risultano partite. Sono fatte salve, naturalmente, le prioritarie esigenze di carattere sanitario che possano comportare – come in effetti è avvenuto – l'evacuazione verso ospedali italiani di persone in gravi condizioni di salute. È inoltre sempre fatta salva la possibilità di richiedere asilo o protezione umanitaria alle autorità italiane, ai sensi delle principali normative internazionali: qualora tale richiesta venga effettuata a bordo di una nave da guerra o di una nave di polizia in alto mare, viene data immediata notizia al Ministero dell'Interno che, a sua volta, impartisce le opportune istruzioni per il trasferimento in Italia delle persone richiedenti asilo.

Tali accordi con la Libia hanno avuto come effetto immediato un sostanziale decremento del numero di immigrati che tentavano di raggiungere illegalmente le nostre coste (da circa 35.000 persone soccorse nel 2008 a meno di 10.000 soccorse nel 2009).

### **L'attività operativa della Guardia Costiera**

Su questo fronte occorre segnalare la drammatica progressione degli sforzi che la Guardia Costiera, assieme alle altre forze operanti sul mare, compie quotidianamente per contrastare il fenomeno.

Sul versante adriatico, inizialmente più soggetto al fenomeno, l'attuazione di un efficace dispositivo di vigilanza marittima si è concretizzata con la firma tra Italia e Albania di tre accordi – il 26.8.1991, il 25.3.1997 e il 2.4.1997 – che hanno comportato la possibilità di compiere, sia in acque internazionali che in acque territoriali albanesi,

il fermo e il dirottamento verso porti dell'Albania di naviglio che effettui traffico di migranti che risultino cittadini di quel Paese<sup>9</sup>.

Nell'ambito di tali accordi sin dal settembre del 1991 unità della Guardia Costiera hanno dunque operato nelle acque territoriali albanesi sotto il controllo operativo prima del 22° e poi del 28° Gruppo Navale della Marina, al fine di pattugliare le acque albanesi per scoraggiare le partenze, segnalare gli esodi sospetti e allentare la pressione sulle coste italiane. Il quadro è stato completato dal periodico rischieramento presso gli aeroporti di Bari e Brindisi di velivoli del Corpo situati presso altre basi, nonché dalla vigilanza continua svolta dalle motovedette dislocate in Adriatico (nell'ambito di apposite direttive del Ministro dei Trasporti<sup>10</sup>).

Il 19 maggio 2000 si è poi tenuta ad Ancona una conferenza internazionale finalizzata a rafforzare lo sviluppo e la sicurezza dell'Adriatico e dello Ionio, che ha affrontato i temi connessi alle attività illecite via mare. Nel corso della conferenza, oltre ad accordi di collaborazione per rendere più efficaci le attività di contrasto, l'Italia ha sottoscritto (grazie anche al lungo lavoro negoziale condotto dalla Farnesina con il pieno supporto del Comando Generale del Corpo) una serie di *memorandum* d'intesa con Grecia, Albania, Croazia e Slovenia, per la cooperazione in tema di ricerca e soccorso in mare e la delimitazione delle rispettive aree di giurisdizione SAR.

A seguito delle intese bilaterali, grazie al ridislocamento di personale e mezzi, al rafforzamento delle istituzioni democratiche e delle forze di polizia albanesi, al miglioramento delle condizioni di vita, il flusso di migranti diretti in Puglia e provenienti dalla riva opposta dell'Adriatico si è progressivamente ridotto fino a estinguersi. Tuttavia, il fenomeno si manifesta oggi, con tutta la sua drammaticità (particolarmente significativi, come vedremo dai dati del 2008), sul versante meridionale del nostro Paese, che equivale alla frontiera meridionale dell'Europa: Sicilia (con i suoi lembi estremi rappresentati da Lampedusa e Pantelleria), Sardegna e Calabria.

---

<sup>9</sup> F. Caffio, *La collaborazione tra Italia ed Albania per il controllo delle coste*, in "Rivista Marittima", Novembre 1991; Id., *L'accordo tra Italia ed Albania per il controllo ed il coordinamento in mare degli espatri clandestini*, in "Rivista Marittima", Giugno 1997; G. Ferraro, *Guardia Costiera italiana in Albania*, in "Rivista Marittima", Ottobre 1997.

<sup>10</sup> Decreto del Ministro dei Trasporti 12.2.2001 n. 26/T.

Come già accennato, le attività della Guardia Costiera si trasformano, nella quasi totalità degli interventi, in operazioni a salvaguardia della vita umana in mare, per l'assoluta mancanza delle minime condizioni di sicurezza degli scafi e la totale imperizia degli improvvisati conduttori, in quanto in mare non si può "intercettare", tantomeno "contrastare", alcuna unità senza mettere a repentaglio la vita delle persone a bordo. Tale delicato compito mette a dura prova gli equipaggi delle nostre unità della Marina Militare, della Guardia Costiera e della Guardia di Finanza.

La metodologia adottata dalla Guardia Costiera<sup>11</sup> varia in base a diversi fattori, in particolare i vettori usati: lenti e di dimensioni medio/piccole, come i pescherecci; grandi, come le unità mercantili; veloci e maneggevoli, come i motoscafi o i gommoni capaci su brevi distanze di elevate velocità.

I vettori lenti creano principalmente problemi di tracciamento e scoperta, in quanto le tracce radar non sono diverse da quelle lasciate da altre unità mercantili, mentre i vettori veloci creano soprattutto problemi di intervento per la sicurezza dei migranti a bordo (in primo luogo donne e bambini) particolarmente in presenza di avverse condizioni meteorologiche o per altri fattori quali l'assenza di dotazioni di sicurezza e di equipaggio, la mancanza di cibo e acqua, le ridotte dimensioni dell'unità o il suo sovraffollamento.

Il contrasto via mare, pur avendo un effetto deterrente assai elevato, non appare tuttavia uno strumento risolutivo se confrontato con la vastità delle aree marine da controllare, i mezzi a disposizione e i pericoli insiti per la salvaguardia della vita dei migranti.

In tale contesto, la progressiva implementazione dei sistemi di monitoraggio e controllo del traffico marittimo gestiti dal Corpo<sup>12</sup> consentirà il possesso di un costante flusso di informazioni sul traffico marittimo in vicinanza del territorio italiano, riducendo i tempi nelle fasi preliminari di avvistamento, ottimizzando l'impiego delle unità aeronavali, facilitando il coordinamento degli interventi nazionali e la richiesta di cooperazione di altri Stati, e riducendo i costi d'esercizio

---

<sup>11</sup> P. Santini, *Clandestini: metodologie di contrasto operate dalla Guardia Costiera*, in "Notiziario della Guardia Costiera", Settembre 1999.

<sup>12</sup> L. 7.3.2001 n. 51, *Disposizioni per la prevenzione dell'inquinamento derivante dal trasporto marittimo di idrocarburi e per il controllo del traffico marittimo*; D. Lgs. 19.8.2005 n. 196, *Attuazione della direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio e di informazione sul traffico navale*.



dell'organizzazione italiana, diminuendo nel contempo i potenziali rischi per la vita dei migranti grazie all'avvistamento delle unità navali in aree marittime prossime alle coste di partenza.

L'impiego di personale specializzato della Guardia Costiera, con utilizzo di sistemi di monitoraggio, velivoli a lungo raggio e unità navali d'altura, permetterà così al Corpo di aumentare l'efficacia dell'azione di vigilanza marittima, anche ai fini del contrasto all'immigrazione clandestina.

Una rapida scorsa ai dati evidenzia lo sforzo compiuto negli anni dalla Guardia Costiera che dal 1992 a oggi ha intercettato 2.592 unità, sequestrandone 1.600 e arrestando 455 persone. Ma il dato più impressionante è quello riferito al numero di clandestini che sono stati soccorsi: 169.228. Uno sforzo enorme che ha raggiunto il suo apice lo scorso anno. Nel corso del 2008 sono stati, infatti, 34.827 i clandestini soccorsi.

Nel 2007, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) ha conferito alle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera uno speciale riconoscimento per l'impegno proficuo in tale attività.

## Conclusioni

Quali considerazioni finali possiamo trarre da questo quadro?

In primo luogo, i Paesi mediterranei coinvolti dal fenomeno acquisiscono sempre maggior consapevolezza della necessità di dar vita a forme rafforzate di cooperazione, scambio di informazioni, assistenza giudiziaria e di polizia, adozione di condotte coerenti e comuni nella cornice di una strategia di contenimento. In tale ottica si inquadrano i c.d. "accordi di riammissione"<sup>13</sup> che hanno favorito un serio ed effettivo sforzo dei Paesi di emigrazione grazie alla collaborazione e all'assistenza tecnica delle autorità coinvolte (trentadue accordi firmati, tra cui Algeria, Egitto, Tunisia, Marocco, Albania), che hanno prodotto significativi risultati nell'abbattimento dei flussi grazie a un piano di ingressi legali e al graduale inserimento dei lavoratori stranieri nel tessuto socio-economico italiano.

---

<sup>13</sup> G. Piccato, *Nuovi strumenti integrati di cooperazione tra gli Stati nel settore delle migrazioni: gli accordi di riammissione*, in "Studi Diplomatici", Febbraio 1997; F. Graziani, *Gli accordi di riammissione*, in U. Leanza (a cura di), *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale, comunitario ed interno*, Napoli, 2005, p. 243.

Un altro significativo esempio è fornito dai recenti accordi italo-libici e italo-algerini che, come già detto, consentono modalità di collaborazione per l'attuazione di un dispositivo di vigilanza marittima finalizzato al contrasto del fenomeno e alla restituzione al Paese di provenienza dei migranti irregolari (a eccezione, naturalmente, di quelli che facciano richiesta di asilo o protezione internazionale alle autorità italiane).

In secondo luogo, a livello internazionale si possono prefigurare più rigorosi raccordi nella vigilanza delle frontiere.

Un approccio articolato alla soluzione dei problemi legati ai movimenti migratori via mare appare, infatti, necessariamente legata con le istanze di cui l'Italia è parte (ONU, IMO, UE) e con formule bilaterali o multilaterali (Partenariato euro-mediterraneo e accordi regionali) capaci di illustrare ai Paesi della sponda sud i vantaggi di una cooperazione istituzionalizzata che affronti globalmente il fenomeno.

Proprio l'elevazione degli *standard* tecnico-operativi dei servizi di Guardia Costiera dei Paesi mediterranei extracomunitari, sia sotto l'aspetto dei sistemi tecnologici e dei mezzi a disposizione, sia dal punto di vista della formazione e del personale in base ai requisiti fissati dalle norme internazionali, è stato il principale argomento dibattuto, nel maggio scorso, durante il primo Forum dei Servizi di Guardia Costiera del Mediterraneo, organizzato a Genova dal Comando Generale del Corpo d'intesa con il Ministero degli Esteri e il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, nel contesto dell'iniziativa UE "Unione per il Mediterraneo".

Il processo di *capacity building* trova, del resto, nel Corpo un valido sostenitore nell'ambito delle attività di gemellaggio attivate dall'Unione Europea: attualmente, il Corpo è impegnato in tre progetti di cooperazione finanziati con fondi comunitari, a favore delle competenti autorità croate (Ministero dei Trasporti e Ministero dell'Interno), per lo sviluppo di sistemi di monitoraggio e controllo del traffico marittimo e il rafforzamento del dispositivo di vigilanza marittima alle frontiere esterne. Il Corpo sta inoltre predisponendo la partecipazione a ulteriori progetti comunitari rivolti alla Turchia e ad altri Paesi mediterranei.

In terzo luogo il crescente coinvolgimento dell'UE ha reso i Paesi membri pienamente partecipi della necessità di pervenire a soluzioni condivise, che tengano conto della realtà di un fenomeno in larga misura delegato a soli quattro Stati: Italia, Spagna, Grecia e Malta.

Nel 2004 l'UE ha istituito l'Agenzia Europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX), con sede a Varsavia, cui compito è coordinare la cooperazione tra Paesi membri in materia di gestione delle frontiere, assistere gli Stati membri nella formazione del personale delle amministrazioni interessate e fornire loro l'assistenza operativa necessaria.

La Guardia Costiera partecipa periodicamente con i propri mezzi aeronavali alle attività condotte sotto l'egida di FRONTEX nell'intero Mediterraneo, nelle acque prospicienti le frontiere meridionali dell'UE. Nel 2006 un pattugliatore della Guardia Costiera ha partecipato fuori dal Mediterraneo, per la prima volta nella storia del Corpo, ad attività coordinate da FRONTEX per la vigilanza dell'area marittima tra le Canarie e l'Africa Occidentale, intercettando un mercantile coreano con a bordo centinaia di migranti irregolari (successivamente dirottato in Senegal). Il Corpo ha inoltre partecipato all'elaborazione dei progetti di FRONTEX denominati MEDSEA (per la creazione di una rete permanente di pattuglie costiere in Mediterraneo, che mira a coinvolgere gli Stati membri e i Paesi nordafricani al fine di garantire un tempestivo scambio di informazioni) e BORTEC (studio di fattibilità per l'elaborazione di un sistema di sorveglianza e controllo delle aree marittime del Mediterraneo, mediante utilizzo di sofisticate tecnologie).

Un Ufficiale del Corpo è dislocato presso l'Agenzia, per le necessarie azioni di raccordo, e personale del Comando Generale partecipa, dal 2007, alle riunioni del gruppo di lavoro attivato dalla Commissione Europea per elaborare una bozza di regolamento per le linee guida operative delle operazioni marittime congiunte sotto egida FRONTEX.

Nell'ambito dei documenti elaborati dal gruppo di lavoro, il 27 novembre 2009 la Commissione UE ha elaborato una proposta di decisione, che sarà prossimamente posta all'attenzione del Consiglio dell'UE, volto a istituire un quadro giuridico di ancora maggior tutela dei diritti dei migranti, al fine di evitare che gli stessi – una volta intercettati in acque internazionali – possano essere ricondotti in Paesi in cui possano essere oggetto di persecuzione, tortura o trattamento inumano o degradante.

In ultimo luogo, la sicurezza dei migranti deve essere considerata nel contesto delle norme di riferimento. In questa cornice, la corretta applicazione degli strumenti previsti dall'ordinamento completa

l'attività operativa svolta dalla Guardia Costiera, in condizioni spesso avverse, al solo scopo di garantire ogni possibile aiuto ai migranti, vittime di un'attività criminale che occorre contrastare con idonee forme di monitoraggio e controllo.

Questi compiti, assieme a quelli tradizionali di ordine tecnico, amministrativo e militare, configurano un quadro operativo complesso e oneroso che chiama la Guardia Costiera a sempre maggiori responsabilità, in funzione di coordinamento e raccordo con le altre amministrazioni interessate. A tal fine però soccorre anche la collaborazione di tutti gli operatori del settore (dagli interpreti del diritto ai mezzi d'informazione) e delle strutture universitarie e di ricerca, perché sia sempre supportata a livello giuridico, scientifico, sociale e culturale la più alta professionalità e capacità d'intervento che il legislatore auspica, e che la pubblica opinione richiede, alle forze operanti sul mare.

Permettete al riguardo una riflessione.

Non è un caso che le tre grandi religioni monoteiste, nei propri testi sacri, condividano l'idea di fondo che ogni essere umano è uno straniero. La Bibbia è piena di esempi che mostrano persone in movimento, in cerca di pace e stabilità: Adamo cacciato dal Giardino dell'Eden, Caino fuggiasco dopo l'assassinio del fratello, i figli di Noè dispersi sulla terra dopo il diluvio, Abramo che da Ur in Mesopotamia emigra in Palestina, fino all'epico racconto dell'Esodo in cui Dio invita il popolo ebraico ad amare l'esiliato in modo speciale e concreto: «Non opprimere lo straniero, perché anche tu sei stato forestiero in terra d'Egitto» (Es., 23, 9). Nel Nuovo Testamento, la famiglia di Gesù è esule alla sua nascita, in occasione del censimento romano, e durante la sua infanzia, per sfuggire a Erode. Nel Corano si racconta che i seguaci di Muhammad emigrano in Abissinia per evitare le vessazioni delle autorità, e il Profeta in persona è costretto a fuggire dalla Mecca: addirittura dall'emigrazione a Medina (*Egira*) inizia la datazione del calendario islamico.

Tenendo presenti tali esempi storici, possiamo inquadrare il fenomeno dell'immigrazione come un segno dei tempi, una sfida che, nata dal bisogno economico o dalla necessità sociale, si trasforma nel cammino verso un progresso della società.

In conclusione, le migrazioni contribuiscono ad avvicinare gli esseri umani, stimolando il loro bisogno di incontro e di associazione, risvegliandone il senso di unità, aprendoli al futuro. In tale ottica, la donazione a questo prestigioso Ateneo (annunciata il 10 novembre

2009) del fondo archivistico di Julien Ries, docente emerito dell'Università di Lovanio e forse il più grande studioso vivente di antropologia e storia delle religioni, rappresenta un irresistibile stimolo per le nuove generazioni di studenti e ricercatori per ricostruire, con una corretta griglia di lettura basata su solide basi scientifiche, i complessi fenomeni connessi con le discipline umanistiche che si sforzano di interpretare lo sviluppo degli esseri umani come portatori di convinzioni ed esperienze sociali, culturali e religiose tali da dirigerne la vita e determinarne il comportamento.

Sono convinto che la strada del dialogo e del confronto tra civiltà passi anche dal mondo universitario, da queste aule in cui si insegna che la solidarietà e la reciprocità verso gli immigrati devono estendersi alla conoscenza dei Paesi e delle culture d'origine, poiché l'accoglienza e l'integrazione sono concetti che riguardano le persone nella loro condizione concreta, storica, e il fenomeno che oggi ho cercato di esporre in alcune delle sue linee non prevede un'unica risposta (come la vigilanza e il contrasto in mare), ma richiede di pervenire agli effetti di un disagio di massa, di uno stato di necessità, fino a rimuoverne le stesse cause.

A voi, grazie agli insegnamenti acquisiti e allo spirito che anima questa Università Cattolica del Sacro Cuore, spetta un compito non facile: favorire le condizioni che garantiscono la conoscenza reciproca, tra cui la comune concezione dei valori che stanno alla base della convivenza sociale e la corretta immissione sul territorio di individui che, giunti come immigrati, estranei per lingua e mentalità ma accomunati dalla ricerca di condizioni primarie per la tutela della vita e della dignità, hanno bisogno di un quadro normativo basato sulla chiarezza delle regole che guidano la nostra società e capace di indicare i diritti ed i doveri di ciascuno.

Le stesse regole che il personale della Guardia Costiera ha sempre seguito, e continuerà a seguire, per conferire unitarietà ed efficacia all'azione dello Stato nel pieno rispetto di legittime istanze quali il valore della vita umana e la dignità della persona.

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica  
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215  
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)  
web: www.educatt.it/libri  
ISBN: 978-88-8311-852-4 / ISSN: 2239-7302

I *Quaderni* nascono per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica e storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali ed organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento sono tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. I *Quaderni* vogliono anche contribuire a riaffermare il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



euro 15,00