

LO SVILUPPO DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE PER I PROFILI DI SICUREZZA

Intervento del Prefetto Alessandro Pansa

**Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e Direttore Centrale della
Polizia Criminale del Ministero dell'Interno**

95° corso Commissari della Polizia di Stato

Roma, 11 dicembre 2006

INDICE: 1. Premessa: la cooperazione internazionale di polizia come strumento essenziale per la sicurezza del nostro Paese; 2. Gli strumenti principali di intervento in campo internazionale e la prassi evolutiva; 3. Le aree di maggiore criticità: la criminalità nei Balcani occidentali; 4. Le iniziative assunte dall'Italia; 5. (Segue): COSPOL; 6. I traffici di emigranti clandestini nel Mediterraneo e le iniziative per un approccio globale al tema della migrazione; 7. Conclusioni.

1. Premessa: la cooperazione internazionale di polizia come strumento essenziale per la sicurezza del nostro Paese.

La cooperazione internazionale di polizia rappresenta in questo momento lo strumento maggiormente rilevante nella lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo di matrice religiosa. Accanto agli strumenti più moderni dei quali si avvale il Dipartimento della pubblica sicurezza nella sua opera di sostegno alle forze di polizia impegnate sul piano

operativo, tendenti a privilegiare l'attività di analisi criminale¹ e a garantire una ripartizione razionale delle risorse per il controllo del territorio², la cooperazione internazionale va considerata come una priorità per i profili di sicurezza.

E' noto infatti che, nel mondo attuale, le organizzazioni criminali e quelle di matrice terroristica hanno assunto una portata transnazionale. L'attraversamento delle frontiere e la circolazione internazionale da parte di criminali e terroristi, delle loro merci e dei proventi derivanti dalle loro attività, rappresentano un pericolo per la vita sociale e politica e producono anomalie gravi nei meccanismi di funzionamento dei mercati interni e internazionali. I rapporti illegali tra organizzazioni criminali e funzionari di governo in alcuni Paesi implica, sul piano delle relazioni internazionali, lo sviluppo di nicchie di mercato illecite e rappresenta uno degli ostacoli più evidenti all'efficacia dell'azione di sicurezza. I flussi di immigrati clandestini, che da alcuni anni fanno dell'Italia uno dei punti principali di primo approdo in Europa, evidenziano negli Stati terzi, da cui originano i flussi, il radicamento di organizzazioni pericolosissime non solo

¹ Presso la Direzione centrale della polizia criminale, è presente un polo per il coordinamento informativo anticrimine e per l'analisi strategica sui fenomeni criminali, che opera a supporto dell'Autorità nazionale di pubblica sicurezza e costituisce un punto di riferimento per tutte le forze di polizia. La struttura è a composizione interforze e svolge analisi dei reati sia a livello nazionale, sia a livello comunitario e internazionale. Partecipa anche ad attività di studio e ricerca condotte da enti esterni e si avvale del raccordo con strutture pubbliche, università e centri specializzati. In sostanza, essa tende a porre in essere nell'analisi strategica della criminalità una forma di "partenariato" con organismi pubblici e privati, essenziale ai fini della lotta alla criminalità e al terrorismo in Europa in base alle considerazioni espresse dalla risoluzione del Consiglio del 29 aprile 2004 e dagli atti successivi.

² In Italia da alcuni anni sono stati riformati, in tema di controllo del territorio, i modelli operativi di impiego delle forze di polizia, con l'intento di renderli più efficaci e improntati alla flessibilità dell'intervento a seconda della minaccia. In quest'ottica, abbiamo posto le basi concrete per la realizzazione di una "polizia di prossimità" e per il raggiungimento di una "sicurezza partecipata" con il contributo di enti pubblici e privati. Gli esempi più immediati di questo genere di iniziative sono dati dalla costituzione del poliziotto e del carabiniere di quartiere, dall'impegno concreto per le forze di polizia di assistere le vittime del reato attraverso programmi specifici di formazione con psicologi e specialisti di settore; dall'e-policing, che consente al cittadino di effettuare collegamenti "on line" con un commissariato virtuale, che emula il proprio commissariato di zona, instaurando un rapporto nuovo e consentendo al cittadino di presentare denunce, esporre fatti, ecc.; e dal trasferimento progressivo di competenze originariamente svolte da poliziotti in favore di altre istituzioni pubbliche o di imprese private impegnate sul campo della sicurezza (ad esempio, la scelta per una progressiva esternalizzazione delle competenze relative agli oneri amministrativi derivanti dal rilascio e dal rinnovo dei permessi di soggiorno in favore degli stranieri, o la sostituzione dei poliziotti con personale assunto da ditte private per i controlli ai bagagli presso i varchi aeroportuali). In sostanza, si è voluto rimettere in discussione l'approccio tradizionale di impiego delle forze di polizia per raggiungere un livello maggiore di integrazione tra le esigenze del cittadino e la gestione pubblica della sicurezza.

per le capacità finanziarie, ma anche sotto il profilo dei rapporti con i governi e le popolazioni locali. Nei Paesi più poveri queste organizzazioni assumono un ruolo di potere effettivo, esprimendo capacità di gestione e di governo parallele rispetto all'azione praticata dalle autorità³.

A fronte di questi rischi, la nostra azione deve essere rivolta a garantire le condizioni migliori per il benessere comune e per il rispetto della legalità. L'obiettivo primario è quello di sostenere un "circuito virtuoso" che, attraverso l'affermazione della sicurezza e della cultura della legalità e lo sviluppo della cooperazione internazionale (sostenendo anche le popolazioni dei Paesi terzi meno progrediti), ruoti intorno agli investimenti, all'occupazione, al benessere, all'intesa sociale e alla cultura dei valori, fondando la propria efficacia tra pubblico e privato, tra cittadini, imprese, istituzioni nazionali e organismi internazionali. Queste sono le basi sulle quale si fonda la strategia degli interventi da parte del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno.

2. Gli strumenti principali di intervento in campo internazionale e la prassi evolutiva.

Gli ultimi decenni sono stati segnati da importanti eventi di cambiamento che hanno coinvolto tutti i settori pubblici in Europa, determinando per le amministrazioni preposte alla tutela della sicurezza interna l'assunzione di un ruolo più effettivo nelle

³ L'aspetto evidenziato da ultimo è visibile in particolare nei Paesi da dove originano i flussi di immigrati clandestini. E' noto, infatti, che le organizzazioni criminali dedite al traffico di emigranti traggono guadagni ingenti e sviluppano nei Paesi di origine dei flussi migratori una vera e propria fonte di potere. Il loro radicamento avviene, infatti, in Paesi molto poveri dal punto di vista economico e sociale e dove le istituzioni non sono adeguatamente sviluppate e pronte a fronteggiare queste forme di criminalità. Al riguardo si possono osservare gli effetti destabilizzanti che si ripercuotono sui Paesi di origine e transito. I primi da un lato subiscono un impoverimento di risorse umane di qualità (infatti non sempre sono i poveri a migrare) ma dall'altro le rimesse delle comunità che vivono all'estero spesso costituiscono una importante voce del bilancio statale. Nei Paesi di transito, invece, gli effetti destabilizzanti possono consistere in alcune situazioni di crisi umanitarie dovute alla massa di migranti e al rafforzamento delle organizzazioni criminali. Proprio queste caratteristiche rendono il ruolo del trafficante simile a quello di un "benefattore", per cui – specie nei Paesi di emigrazione – le organizzazioni criminali che gestiscono i traffici tendono ad acquisire valenza politica, assumendo in questo modo interesse notevole anche per i gruppi di integralisti religiosi e terroristi. Su questo punto, si veda PANSA, *Le nuove frontiere del crimine: immigrazione clandestina e terrorismo*, relazione tenuta al convegno "Mafia senza frontiere" svolto l'8 luglio 2005 ad Agrigento. Il testo può essere consultato presso il sito web della Polizia di Stato, www.poliziadistato.it. Sull'argomento si veda anche PANSA, *Chi bussava alla nostra porta*, Limes 2006, II vol., pag. 99 ss.

relazioni internazionali⁴. A questo proposito, dalle tradizionali forme di collaborazione per lo svolgimento di attività di “law enforcement”, si è giunti a forme di cooperazione tendenti a realizzare sul piano internazionale una “policy” della sicurezza⁵. Quest’ultima si manifesta attraverso lo sviluppo delle attività tendenti alla valutazione del rischio criminale, alla prevenzione degli illeciti e all’attuazione di strategie in comune con altri ordinamenti. In questa categoria è possibile annoverare: (1) la collaborazione volta a incidere su fenomeni delinquenziali organizzati su base transnazionale⁶; (2) l’attività di “intelligence” e di analisi improntata alla valutazione del rischio; (3) l’attività investigativa comune⁷.

Mentre la casistica relativa alla cooperazione tradizionale di polizia è riconducibile, nei suoi canoni organizzativi generali, alle competenze istituzionali dell’Interpol, la seconda categoria vede invece un impegno molto diversificato delle risorse. E’ possibile indicare tra i protagonisti di quest’ultima tipologia di cooperazione: (1) l’agenzia Europol e, più in generale, il sistema di coordinamento delle attività operative realizzato in seno

⁴ Tra i principali fattori generatori degli attuali processi evolutivi di ampia portata, si è soliti elencare: (1) l’avanzamento dei sistemi di vita della popolazione in conseguenza delle trasformazioni economiche e demografiche; (2) l’accelerazione, avvenuta dopo il 1989, del processo di globalizzazione; (3) lo sviluppo delle tecnologie; (4) l’aumento del flusso delle comunicazioni; (5) le modifiche di carattere normativo derivanti dall’Unione europea o da altre importanti fonti internazionali. In aggiunta occorre considerare le più recenti trasformazioni originate dagli attacchi terroristici dell’11 settembre 2001 negli Stati Uniti e gli effetti del conflitto armato che ne è scaturito. Tutte le fonti di cambiamento citate sono destinate ad esplicare effetti sia in forma autonoma sia in conseguenza del loro operare reciproco.

⁵ Nella prima categoria è possibile collocare: (1) lo scambio di informazioni su eventi e soggetti criminali; (2) l’attività esecutiva di provvedimenti restrittivi della libertà personale o di sequestro e di confisca di beni; (3) la notifica di provvedimenti giudiziari assunti in un altro Paese; (4) l’acquisizione di fonti di prova sulla base di procedimenti giudiziari iniziati all’estero. Per la verità, solo l’attività elencata al punto (1) rientra propriamente nel novero della collaborazione di polizia, mentre nelle altre ipotesi si tratta di ruolo funzionale alla cooperazione giudiziaria.

⁶ Quali ad esempio i traffici di droga, il trasferimento di veicoli rubati, l’immigrazione clandestina, il traffico di esseri umani e di organi, il riciclaggio di beni di origine illecita, il terrorismo di matrice religiosa, ecc.

⁷ Sono escluse da questa elencazione le possibili azioni svolte in territorio estero durante un conflitto armato, quali l’attività di spionaggio, il sabotaggio, o altre operazioni sotto copertura, la cui base giuridica risiede nel diritto bellico e, dunque, appartiene ad un contesto operativo estraneo a quello della cooperazione di polizia in senso proprio. Tuttavia, il dibattito relativo alle operazioni sotto copertura all’estero è in questo momento di particolare attualità in conseguenza delle possibili risposte agli attacchi terroristici avvenuti negli Stati Uniti, in Spagna e in Gran Bretagna. Su questi temi, si veda RONZITTI, *The Legality of Covert Operations Against Terrorism in Foreign States*, in *Enforcing International Norms Against Terrorism*, Ed. Andrea BIANCHI, Oxford, 2004, pag. 17 ss.

all'Unione europea; (2) la rete degli ufficiali di collegamento; (3) altri importanti *fori* istituzionali di consultazione multilaterale, quali il G8 - Gruppo di Lione e Gruppo di Roma - (per la cooperazione in tema di lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo), le Nazioni Unite (per quanto attiene all'attività di contrasto alle organizzazioni criminali e per la gestione della sicurezza durante le crisi internazionali), l'IMO e l'ICAO (in tema di sicurezza marittima e aerea); (4) il dialogo informale tra i Ministri preposti alla sicurezza (di recente ha assunto rilievo la collaborazione tra Italia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Polonia e Spagna, da cui è stata tratta la definizione di G-6). Si tratta di forme di collaborazione che impegnano direttamente l'organizzazione della sicurezza nazionale anche sul piano delle relazioni bilaterali⁸. A questo proposito va indicato che, proprio in questi giorni, la Direzione centrale della polizia criminale ha avviato insieme all'Interpol un progetto di collaborazione internazionale di polizia per la lotta al falso documentale. L'esperienza maturata negli ultimi anni dimostra, infatti, che la falsificazione di documenti è sempre collegata a fenomeni di criminalità organizzata e costituisce uno strumento essenziale per la realizzazione di reati gravi connotati dall'internazionalità, quali il terrorismo di matrice religiosa, i traffici di droga, di esseri umani e di armi, il riciclaggio, le frodi⁹. Il progetto in questione caratterizzerà il programma del semestre di presidenza italiana del G-6 che ha inizio in questi giorni.

⁸ Volendo semplificare ulteriormente, per la prima categoria (quella fondata su criteri tradizionali) si potrebbe parlare di un piano statico di cooperazione, finalizzato al raggiungimento degli obiettivi oggetto delle singole richieste di assistenza di polizia, mentre nella seconda ipotesi siamo di fronte a un processo dinamico, volto allo sviluppo di attività ulteriori rispetto a quelle derivanti dalla collaborazione in sé, tendenti appunto a realizzare una politica di sicurezza in campo internazionale.

⁹ In questo ambito hanno una rilevanza determinante i documenti di viaggio, che consentono ai criminali di spostarsi per il mondo. Per sostenere l'azione investigativa l'Interpol ha realizzato nel 2002 una banca dati contenente i documenti di viaggio rubati e smarriti (SLTD). Oggi questo sistema gestisce 13 milioni di dati, quasi tre milioni dei quali originati da inserimenti effettuati dall'Italia sulla base di denunce presentate presso le forze di polizia nazionali. D'altra parte, secondo l'analisi del rischio criminale prospettata da Europol nel documento OCTA 2006, la contraffazione di documenti e l'uso fraudolento di identità si collocano al primo posto tra i fattori di opportunità per la criminalità organizzata.

3. Le aree di maggiore criticità: la criminalità nei Balcani occidentali.

Alcune situazioni di instabilità politica nell'area dei Balcani occidentali rischiano di minare gli equilibri internazionali, determinando effetti negativi per i profili di sicurezza del nostro Stato. In Serbia, a una posizione di stallo verso il tragitto di avvicinamento alle istituzioni europee e atlantiche, dovuta anche alla scarsa collaborazione del governo di Belgrado nei confronti del tribunale per i crimini commessi nella ex Jugoslavia, si assiste a un indebolimento progressivo della sovranità territoriale, con l'indipendenza da parte del Montenegro nel maggio scorso e l'inizio di un processo di autodeterminazione del Kosovo destinato a completarsi nei prossimi mesi. Questa situazione alimenta il risentimento nazionalista che rischia di estendersi anche in Macedonia, dove potrebbero riemergere istanze pan-albanesi, e in Bosnia, dove sono in crescita le tensioni e il radicalismo con la presenza di ex mujahidin e comunità wahabite quali nuclei di aggregazione del fondamentalismo religioso. Il quadro descritto rischia di indebolire ulteriormente la cornice istituzionale voluta dagli accordi di Dayton e costituisce la base della scelta italiana in seno alle istituzioni comunitarie (resa pubblica in occasione del Consiglio di Lussemburgo del 17 ottobre scorso) al fine di riavviare i negoziati con la Serbia per l'accordo di associazione e di stabilizzazione con l'Unione europea¹⁰.

Sul piano della presenza criminale, i Balcani occidentali sono caratterizzati da traffici illeciti di ogni genere (soprattutto droga, armi, esseri umani e riciclaggio di denaro) e si collocano tra le aree di maggiore pericolo per l'Europa. In Bosnia la criminalità agisce indisturbata e si registrano connessioni tra organizzazioni criminali, esponenti del mondo politico ed estremisti religiosi. Il Montenegro, grazie anche alla presenza di

¹⁰ Per un quadro descrittivo della situazione relativa alla sicurezza nei Balcani occidentali, si vedano i contributi presenti nel fascicolo di *Limes*, *I balcani non sono lontani*, supplemento al n. 4 del 2005; cfr., in particolare, AITALA e SARTORI, *Le strade del crimine non hanno confini*, pag. 23 ss. Si veda anche SARTORI, *Nel paradiso dei balcani*, *Limes* 2005, vol. II, pag. 241 ss. Per un inquadramento dei rapporti internazionali sotto il profilo giuridico, cfr. RONZITTI (a cura di), *I rapporti di vicinato dell'Italia con Croazia, Serbia-Montenegro e Slovenia*, Roma, 2005; si veda, in particolare, il contributo di DI FILIPPO, *La cooperazione di polizia e giudiziaria nella lotta alle attività criminali nei rapporti tra Italia, da un lato, e Croazia e Serbia-Montenegro, dall'altro*, pag. 415 ss.

criminali albanesi, funge da paese di transito di quantità ingenti di eroina verso l'Italia. In Albania, la stabilizzazione politica degli ultimi anni ha lasciato aperte le questioni legate alle connessioni fra criminalità, politica ed economia e quelle relative alla provenienza illecita dei capitali investiti nel paese. Il traffico di migranti si è ridotto, assumendo tuttavia una dimensione interna e regionale, e oggi privilegia il passaggio attraverso frontiere diverse da quella con l'Italia. Parallelamente il traffico di eroina e quello di cocaina sono andati estendendosi e hanno assunto dimensioni preoccupanti (il 71% dell'eroina e il 41% della cocaina sequestrate in Italia nel 2005 sono da imputare a gruppi criminali albanesi). Ma il problema principale per l'Albania è la lotta contro il riciclaggio e la corruzione, resa quasi impossibile dalla carenza di meccanismi di controllo dei flussi finanziari. Il Kosovo, nonostante il protettorato e gli 8 anni di gestione UNMIK (con una forza multinazionale di ben 4000 addetti), rappresenta oggi il luogo dove si registra la crescita maggiore di criminalità organizzata in tutta l'area. I gruppi criminali kosovari, caratterizzati da una composizione su base familiare (dove ogni gruppo controlla un'area specifica di competenza), hanno modalità operative e organizzative molto simili a quelle mafiose italiane. Possiedono contatti efficaci con membri delle organizzazioni nei principali Paesi europei, in particolare in Germania, Svizzera, nell'Europa del nord e in Italia. Il processo di indipendenza avviato costituisce un fattore di rischio sensibile, poiché è reale il pericolo che i centri di potere criminale già esistenti si trasformino in entità di gestione politica, economica e sociale, e siano in grado di condizionare l'assetto futuro della regione.

4. Le iniziative assunte dall'Italia.

Il nostro Stato assicura nei Balcani occidentali una rete di ufficiali di collegamento per la cooperazione di polizia. In Albania la struttura ha una portata particolarmente ampia e svolge da anni anche una serie di programmi di assistenza a sostegno delle autorità locali. Peraltro, in seno all'ufficio di collegamento italiano interforze operante in

Albania sono presenti anche due funzionari del Regno Unito e del Belgio, ai quali si aggiungerà, tra breve, un rappresentante della polizia francese. L'esperienza maturata dalla rete di collegamento per la cooperazione di polizia e il consolidamento dei rapporti assunti con le autorità locali e con i rappresentanti di altri paesi operanti nella regione, hanno consentito all'Italia di svolgere un ruolo importante in materia di sicurezza nell'area balcanica. Tuttavia sono frequenti i casi di sovrapposizioni di iniziative da parte di Paesi europei in Albania. Inoltre, la realizzazione di infrastrutture per le telecomunicazioni dedicate alla sicurezza attraverso la missione PAMECA dell'Unione europea ha subito negli ultimi mesi una battuta di arresto a causa di alcune irregolarità amministrative sorte a seguito dell'avvio delle gare di appalto.

Prendendo spunto da queste incongruenze, e dunque rimarcando la necessità che l'azione europea nell'area sia uniforme, da parte italiana è stata considerata l'opportunità di compiere un passo ulteriore verso l'utilizzo ottimale della rete di collegamento. Sulla base della decisione del Consiglio europeo del 27 febbraio 2003 sull'utilizzo comune degli ufficiali di collegamento, nell'ottobre del 2005 l'Italia ha proposto l'avvio di un progetto per la realizzazione di una rete comune di ufficiali di collegamento dei paesi aderenti al G-6 partendo in via sperimentale dai Balcani. L'iniziativa è confluita in un progetto italo-britannico, estensibile in futuro ad altri partner (il progetto è stato valutato favorevolmente dai Ministri dell'Interno del G-6 in occasione della riunione di Stratford-upon-Avon del 25-26 ottobre scorsi).

Questo progetto, che avrà come area operativa di riferimento l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la Bulgaria, la Croazia, il Kosovo, la Macedonia, la Romania, la Serbia, la Slovenia e il Montenegro, si avvarrà del contributo di Europol per lo sviluppo delle attività di analisi dei fenomeni criminali propri di quella regione. Lo scopo principale è quello di incoraggiare lo sviluppo di attività operative congiunte, creando un dispositivo comune per lo scambio di *intelligence* sulla criminalità organizzata, sulla base della minaccia criminale secondo i requisiti dell'OCTA. Attesa l'urgenza di avviare il piano

in tempi brevi con il Regno Unito, l'iniziativa si concentrerà in particolare sulla criminalità organizzata albanese attiva nell'Europa occidentale e si svilupperà, in termini di raccolta di *intelligence* e di dati operativi, sia presso le rispettive capitali sia presso l'ufficio di collegamento italiano interforze in Albania.

5. (Segue): COSPOL.

Un'attenzione particolare merita tra i progetti denominati COSPOL, sviluppati nell'ambito della Task Force dei Capi della Polizia dell'Unione europea, quello dedicato alla lotta contro la criminalità organizzata nei Balcani. In tale ambito, l'Italia - affiancata dal Regno Unito - ha assunto la guida del gruppo "criminalità organizzata nei Balcani occidentali (WBOC)". Come obiettivo prioritario è stato individuato il contrasto ai gruppi criminali organizzati di origine albanese attivi nell'Ue. Le attività investigative condotte nei confronti dei gruppi criminali hanno consentito già l'arresto di numerosi esponenti dell'organizzazione attivi in Francia e Belgio. I risultati investigativi acquisiti sono stati riversati nel progetto per essere utilizzati come base per approfondimenti successivi. Ulteriori iniziative sono state intraprese nei confronti di altri pericolosi gruppi criminali albanesi, in relazione ai quali è stato sviluppato un fitto scambio di informazioni con Europol e con gli altri Paesi partecipanti al progetto, con il coinvolgimento degli ufficiali di collegamento italiani e stranieri operanti nell'area. I risultati operativi si valuteranno ulteriormente nella fase successiva dell'esercizio (COSPOL II), che si svolgerà ancora nell'area dei Balcani, obiettivo prioritario individuato dal Consiglio sulla base delle risultanze dell'OCTA 2006.

6. I traffici di emigranti clandestini nel Mediterraneo e le iniziative per un approccio globale al tema della migrazione.

Una delle sfide principali di questi ultimi anni per le forze di polizia europee deriva dall'immigrazione di cittadini stranieri. Dal nostro punto di vista, è necessario agire con

fermezza nel contrastare le manifestazioni di illegalità connesse con i flussi di immigrati clandestini, ma è un errore rendere evidenti solo gli aspetti patologici del sistema, facendo coincidere la percezione dell'immigrazione nel suo complesso con l'immagine di illegalità. Questo problema non è solo dell'Italia ma è comune a tanti altri Paesi membri e all'Unione europea nel suo insieme, dove manca una disciplina comunitaria in favore dell'immigrazione economica e regolare. Anche ai fini della sicurezza è necessario realizzare una gestione coerente e lungimirante dei flussi di immigrati regolari, attuandola in modo armonizzato sul piano interno, a livello comunitario e nelle relazioni (bilaterali e comunitarie) con i Paesi terzi dai quali originano o transitano i flussi di emigranti. E' questo il senso delle iniziative assunte dal nostro Paese sul piano internazionale per la lotta all'immigrazione clandestina. L'obiettivo che si intende perseguire è volto a migliorare le capacità amministrative degli Stati dai quali provengono i flussi di emigranti, ridurre le cause che nei luoghi di origine sono alla base del fenomeno emigratorio, promuovere la migrazione regolare, reprimere gli aspetti criminali, favorire la riammissione degli stranieri in posizione irregolare¹¹.

Proprio l'attività politico-diplomatica svolta nel settore della riammissione sta a dimostrare l'importanza strategica attribuita alla conclusione di tali accordi. Si tratta di elementi che si inseriscono in un quadro di cooperazione bilaterale che comprende sia gli aspetti socio-economici, sia quelli strettamente connessi con la lotta all'immigrazione clandestina, e prevedono in alcuni casi l'assegnazione di quote privilegiate di visti di ingresso per lavoro e programmi di assistenza tecnica basati anche sulla fornitura di mezzi e di equipaggiamenti. Nella stessa ottica muovono anche i

¹¹ L'Italia ha sottoscritto sinora 29 accordi di riammissione, di cui 13 con "vecchi" e "nuovi" Stati membri dell'Unione europea (Austria, Francia, Grecia, Spagna, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria), 2 con Paesi candidati (Bulgaria e Romania), 7 con gli altri Paesi europei (Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Fyrom, Rep. Moldova, Serbia e Montenegro e Svizzera), 7 con Paesi extraeuropei (Algeria, Filippine, Georgia, Marocco, Nigeria, Tunisia e Sri Lanka). Certamente gli accordi di riammissione costituiscono uno strumento essenziale per l'attuazione di misure di rimpatrio, ma la loro efficacia è rivolta essenzialmente a rendere attuative regole internazionali vigenti sul piano generale. Inoltre, la loro negoziazione e la prassi applicativa successiva alla stipula consentono di sviluppare forme di collaborazione rivolte all'assistenza e alla fornitura di beni utili per lo Stato di origine dei flussi

numerosi accordi di polizia sottoscritti dal nostro Stato per promuovere la lotta all'immigrazione clandestina e la cooperazione contro il traffico di esseri umani¹². Mentre da parte italiana si tendono a realizzare misure per lo sviluppo negli Stati terzi e per la determinazione di quote di ingressi regolari in favore di lavoratori stranieri, da parte degli Stati terzi sono richieste azioni effettive per il contenimento dell'immigrazione clandestina e il contrasto alle organizzazioni criminali di trafficanti.

D'altro canto, con i nostri partner africani si cerca di concordare un approccio globale al problema che contenga gli elementi seguenti:

- opportunità per l'immigrazione legale (programmi di migrazione per lavoro, agevolazioni per le rimesse degli immigrati, programmi per alleviare le pressioni demografiche);
- gestione efficace delle frontiere (sicurezza alle frontiere; protezione contro il crimine organizzato; lotta contro l'immigrazione illegale in particolare favoreggiamento dell'immigrazione e tratta di esseri umani);
- integrazione e partecipazione effettiva degli stranieri regolari alla vita sociale del Paese ospitante;
- agevolazione e promozione di attività finalizzate al rimpatrio degli stranieri in posizione irregolare;
- riconoscimento e rispetto dei diritti degli immigrati;
- costruzione e mantenimento di collegamenti stabili tra le comunità di stranieri residenti negli Stati membri e i rispettivi Paesi di origine;

¹² Accordi o intese di questo tipo sono stati adottati recentemente nei rapporti con i seguenti Paesi terzi particolarmente rilevanti per i profili di immigrazione clandestina diretta in Italia o in Europa: Egitto, Libia, Nigeria, Perù, Siria, Tunisia. Le iniziative volte a rafforzare le relazioni con i principali Paesi di origine e di transito dei flussi di immigrazione illegale si basano sulla promozione delle forme seguenti di cooperazione: programmi di assistenza tecnica (che prevedono in alcuni casi anche la cessione di beni a titolo gratuito a favore delle autorità di polizia impegnate nella lotta all'immigrazione clandestina); distacco di ufficiali di collegamento e di esperti; formazione e addestramento del personale; scambio di visite; scambio di informazioni strategiche, operative e investigative; dispositivi di pattugliamento congiunto; assistenza in materia di rimpatrio.

- definizione di programmi per ridurre le cause che originano i flussi di immigrazione (obiettivi di mercato internazionale, aiuti per gli investimenti e sviluppi per facilitare il progresso nei Paesi di origine).

Non è questa la sede adatta per affrontare con il dovuto approfondimento questo genere di problematiche, ma è sufficiente rimarcare come l'attività portata avanti unilateralmente dal nostro Stato con la Libia e con i principali Paesi terzi interessati dal fenomeno può dare solo frutti limitati. E' indispensabile promuovere un'azione europea efficace nel Mediterraneo e nel continente africano¹³. Un segnale favorevole a questo proposito si ricava dalla conferenza ministeriale tra Unione europea e Africa sui temi della migrazione e dello sviluppo, che si è svolta a Tripoli il 22 e il 23 novembre scorsi. La dichiarazione che ne è seguita segna, per la prima volta, l'ipotesi di una piattaforma politica comune tra Europa e Africa.

7. Conclusioni.

La collaborazione internazionale è un aspetto particolare dell'azione di prevenzione e di contrasto ai fenomeni di criminalità e terrorismo. Come si è detto, organizzazioni criminali pericolose realizzano oggi assetti operativi caratterizzati da elementi di transnazionalità, per i quali non è pensabile ipotizzare formule di contrasto basate su criteri o interventi nazionali. Va considerato, inoltre, che negli ultimi anni si è verificata una proliferazione degli organismi internazionali in materia di sicurezza. Siamo certamente di fronte a un processo dinamico, volto allo sviluppo di attività ulteriori

¹³ D'altra parte, il traffico di emigranti costituisce uno degli affari illeciti più remunerativi per le organizzazioni criminali. E' spesso connesso con la gestione di altre attività illecite (quali il traffico di droga e di armi o il riciclaggio dei proventi illeciti) e data la sua portata generale è gestito da "network" criminali transnazionali particolarmente ampi. A questi gruppi dominanti si collegano, in modo diretto o indiretto, aggregati criminali disomogenei e interetnici. Nella maggioranza dei casi questi ultimi sono privi di un'organizzazione centrale con un vertice decisionale e risultano composti da delinquenti con un grado di specializzazione differenziato e funzionale alla realizzazione delle diverse fasi del traffico di emigranti. Queste figure non appartengono necessariamente a un'organizzazione unica e quasi mai sono tutte in contatto tra loro, ma costituiscono una rete criminale spesso decentralizzata che si espande e acquisisce potere.

rispetto a quelle derivanti dalla collaborazione di polizia in sé, tendenti a realizzare una politica di sicurezza in campo europeo e internazionale. Il nostro obiettivo è rivolto a porre le basi per una progettualità di lungo termine, che investa risorse adeguate nello sviluppo della collaborazione internazionale per l'analisi strategica, la prevenzione degli illeciti e l'adozione di politiche comuni sulla sicurezza con altri ordinamenti (in primo luogo con l'Europa).