



NOTA N. 3

L'OPERAZIONE MILITARE DELL'UNIONE EUROPEA CONTRO I TRAFFICANTI DI ESSERI UMANI NEL MEDITERRANEO CENTROMERIDIONALE

Il 18 maggio 2015, il Consiglio Affari esteri, dando seguito al mandato del Consiglio europeo straordinario del 23 aprile 2015, ha adottato una decisione con la quale vengono fissati la missione, il mandato, il comandante e la sede dell'operazione militare contro il traffici di esseri umani nel Mediterraneo (EUNAVFOR MED). Spetterà allo stesso Consiglio adottare una ulteriore decisione per l'avvio vero e proprio dell'operazione, su raccomandazione del comandante di EUNAVFOR MED e previa approvazione del piano operativo e delle regole di ingaggio. Tali documenti di pianificazione dovranno includere la puntuale identificazione della zona di operazione.

1. Basi giuridiche

La [Decisione \(PESC\) 2015/778](#) del Consiglio, adottata il 18 maggio 2015 e relativa a **un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED)**, ha come base giuridica **l'art. 42, par. 4 del TUE**, in base al quale "le decisioni relative alla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), comprese quelle inerenti all'avvio di una missione, sono adottate dal Consiglio che delibera all'unanimità su proposta dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o su iniziativa di uno Stato membro. L'Alto Rappresentante può proporre il ricorso sia ai mezzi nazionali sia agli strumenti dell'Unione, se del caso congiuntamente alla Commissione", nonché **l'art. 43, par. 2 del TUE**, in base al quale il Consiglio adotta decisioni relative alle missioni finalizzate a garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi delle Nazioni Unite, "stabilendone l'obiettivo, la portata e le modalità generali di realizzazione", mentre spetta all'Alto Rappresentante, "sotto l'autorità del Consiglio e in stretto e costante contatto con il Comitato politico e di sicurezza (CPS)", coordinare gli aspetti civili e militari delle missioni stesse". Si ricorda che, come precisato dall'art. 43, par. 1 del TUE, le succitate missioni "comprendono le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio".

2. Breve cronistoria

La Decisione relativa all'operazione EUNAVFOR MED si inquadra all'interno delle misure proposte dal Commissario europeo alle migrazioni Avramopoulos, fatte proprie dal **Consiglio giustizia e affari interni (GAI) del 10 aprile 2015** e ribadite dal **Consiglio europeo straordinario del 23 aprile 2015**, allo scopo di evitare le tragedie connesse al traffico di esseri umani attraverso il Mediterraneo.

Nella **Dichiarazione** adottata al termine dei suoi lavori, il Consiglio europeo straordinario si è impegnato a rafforzare la presenza dell'Unione in mare, a prevenire i flussi migratori illegali - anche attraverso una cooperazione rafforzata con i Paesi di origine e transito - e a rafforzare la solidarietà tra Stati membri. **Il Consiglio europeo si è inoltre impegnato a contrastare i trafficanti nel rispetto del diritto internazionale, adottando misure sistematiche per individuare, fermare e distruggere le imbarcazioni prima che siano usate dai trafficanti, e ha invitato l'Alto Rappresentante ad avviare i preparativi per una possibile operazione in ambito PSDC.**

Dando seguito al mandato del Consiglio europeo, nonché attuazione al disposto di cui all'art. 34 del TUE e in particolare del paragrafo 2 - in base al quale, qualora l'Unione abbia definito "una posizione su un tema all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, gli Stati membri che vi partecipano chiedono che l'Alto Rappresentante sia invitato a presentare la posizione dell'Unione - l'Alto Rappresentante stesso, in data 11 maggio 2015, ha informato il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulla crisi dei migranti nel Mediterraneo e sui preparativi in corso per una possibile operazione navale in ambito PSDC, **evidenziando la necessità che l'Unione operi con il sostegno esplicito del Consiglio di sicurezza, espresso tramite una risoluzione mirata.**

Infine, il 18 maggio, il Consiglio ha approvato il concetto di gestione della crisi concernente l'operazione PSDC mirata a smantellare il "modello di business dei trafficanti nel Mediterraneo centromeridionale".

3. Diritto internazionale richiamato

L'operazione EUNAVFOR MED, come espressamente richiamato dai *consideranda* 6 e 7, dovrà essere condotta nel rispetto del diritto internazionale, e in particolare:

- **Della Convenzione sul diritto del mare ([UNCLOS](#));**
- **Del Protocollo del 2000 contro il traffico di migranti via terra, via mare e via aria ([Protocollo di Palermo](#));**
- **Della Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare ([SOLAS](#));**
- **Della Convenzione sulla ricerca e il salvataggio marittimo ([SAR](#));**
- **Della [Convenzione di Barcellona](#) sulla protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo;**
- **Della [Convenzione di Ginevra](#) relativa allo status dei rifugiati.**

Poiché le citate convenzioni UNCLOS, SOLAS e SAR prevedono un obbligo di assistenza per le persone in pericolo in mare, le imbarcazioni assegnate a EUNAVFOR MED dovranno essere pronte ed equipaggiate all'uopo.

Viene inoltre ricordato come, in conformità al diritto interno e internazionale, gli Stati possano bloccare imbarcazioni sospettate di traffico di migranti in presenza di autorizzazione dello Stato di bandiera o qualora l'imbarcazione sia priva di nazionalità. Analoghe misure possono essere adottate anche in acque territoriali o interne, nei confronti di imbarcazioni sospettate di essere coinvolte nel traffico o nella tratta di esseri umani, con il consenso dello Stato interessato o ai sensi di una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, o di entrambi¹.

4. La Decisione: missione e mandato

L'**articolo 1** della Decisione definisce la **missione** dell'operazione EUNAVFOR MED: contribuire "a smantellare il modello di business delle reti del traffico e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale", attraverso "misure sistematiche per individuare, fermare e mettere fuori uso imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati dai passatori o dai

¹ Sul tema si veda la nota breve [n. 76](#) - giugno 2015 - del Servizio Studi del Senato "*Problemi di giurisdizione penale in materia di contrasto all'immigrazione clandestina via mare*".

trafficienti, in conformità del diritto internazionale applicabile", incluse l'UNCLOS e le pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Quanto alla zona di operazione, essa sarà definita, prima dell'avvio dell'operazione, nei documenti di pianificazione, che saranno tutti oggetto di specifica approvazione da parte del Consiglio.

L'**articolo 2** definisce il **mandato** di EUNAVFOR MED, che si articolerà in tre fasi successive:

- a) **Individuazione e monitoraggio** delle reti di migrazione attraverso la raccolta di informazioni e il pattugliamento in alto mare;
- b) Attività di **fermo, ispezione, sequestro e dirottamento in alto mare** di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico e la tratta di esseri umani, nonché attività analoghe nelle acque territoriali e interne di uno Stato costiero, in conformità a risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o al consenso dello Stato medesimo;
- c) Adozione, sempre in conformità alle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o al consenso dello Stato costiero interessato, di "**tutte le misure necessarie nei confronti di un'imbarcazione e relativi mezzi - anche mettendoli fuori uso o rendendoli inutilizzabili - che siano sospettati di essere usati per il traffico e la tratta di esseri umani, nel territorio di tale Stato**", alle condizioni previste da dette risoluzioni o detto consenso.

Il paragrafo 3 dell'art. 2 introduce peraltro un ulteriore passaggio in Consiglio, che dovrà precedere la transizione dalla prima fase (individuazione e monitoraggio delle reti) alla seconda e terza (fermi, ispezioni, sequestri, dirottamenti, messa fuori uso di imbarcazioni). Spetterà al Consiglio valutare "se siano state soddisfatte le condizioni per la transizione oltre la prima fase, tenendo conto delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite applicabili e del consenso dello Stato costiero interessato". Mentre per le azioni di cui alla seconda e terza a fase dell'operazione sarebbe pertanto sufficiente una risoluzione del Consiglio di sicurezza o il consenso dello Stato costiero, per decidere il passaggio dalla prima alla seconda e terza fase è invece necessaria la compresenza di una risoluzione e del consenso: un caveat resosi necessario per consentire l'approvazione della decisione (per la quale, come ricordato nel paragrafo relativo alle basi giuridiche, è prevista l'unanimità in Consiglio).

5. La Decisione: aspetti operativi

Gli articoli 3 e 4 della Decisione affidano il comando dell'operazione EUNAVFOR MED all'ammiraglio di divisione **Enrico CREDEBINO**, già comandante, tra l'agosto e il dicembre 2012, della forza navale europea EU NAVFOR impegnata nell'operazione ATALANTA contro la pirateria nel Corno d'Africa, e da due anni Capo del Reparto Pianificazione Generale dello Stato Maggiore della Marina, e **individuano in Roma la sede del Comando operativo.**

L'**articolo 5** precisa che la decisione sull'avvio vero e proprio di EUNAVFOR MED sarà adottata dal Consiglio su raccomandazione del comandante dell'operazione, previa approvazione del piano operativo e delle regole di ingaggio necessarie per l'esecuzione del mandato.

L'**articolo 6** affida al Comitato politico e di sicurezza (CPS), sotto la responsabilità dell'AR e del Consiglio, le funzioni di controllo politico e direzione strategica dell'operazione. **Il Consiglio, con la procedura prevista dall'art. 38 del TUE, autorizza il CPS ad assumere le decisioni pertinenti ai fini di uno svolgimento efficace dell'operazione, incluse le competenze necessarie per modificare i documenti di pianificazione, compreso il piano operativo, la catena di comando e le regole di ingaggio, e per adottare decisioni relative alla nomina del comandante dell'operazione e della forza dell'UE. Al Consiglio rimangono invece le competenze decisionali sugli obiettivi e la conclusione dell'operazione militare.**

L'**articolo 7** affida i poteri di sorveglianza sulla corretta esecuzione di EUNAVFOR MED al Comitato militare dall'Unione europea (EUMC), cui il comandante dell'operazione è tenuto a riferire periodicamente.

L'articolo 8 affida all'AR, assistito dal Servizio europeo di azione esterna (SEAE), il compito di garantire l'attuazione della decisione, assicurandone la coerenza con l'azione esterna dell'Unione nel suo complesso, inclusi i programmi di sviluppo e l'assistenza umanitaria, **e di fungere da punto di contatto principale con le Nazioni Unite, le autorità dei Paesi della regione e gli altri attori internazionali e bilaterali, inclusi NATO, Unione africana e Lega degli Stati arabi.** Prevede altresì che EUNAVFOR MED cooperi con le autorità pertinenti degli Stati membri e stabilisca un meccanismo di coordinamento con altri organi e agenzie dell'Unione, in particolare FRONTEX, EUROPOL, EUROJUST, L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) e le altre missioni pertinenti nel quadro della PSDC.

L'articolo 9 prevede e disciplina la possibilità, per il CPS, di invitare Stati terzi a partecipare all'operazione EUNAVFOR MED, attraverso accordi conclusi a norma dell'art. 37 del TUE e secondo la procedura di cui all'art. 218 del TFUE²

L'articolo 11, recante disposizioni finanziarie, prevede che i costi comuni dell'operazione militare siano gestiti a norma della [decisione \(PESC\) 2015/528](#), del 27 marzo 2015, relativa al **meccanismo ATHENA**, e quantifica l'importo di riferimento finanziario per i suddetti costi in 11,82 milioni di euro.

L'articolo 13, infine, prevede che EUNAVFOR MED cessi di produrre effetti al più tardi dodici mesi dopo aver raggiunto la piena capacità operativa.

29 maggio 2015
A cura di Luca Briasco

² In base all'art. 218 del TFUE, spetta al Consiglio autorizzare l'avvio dei negoziati per accordi con Paesi terzi, definire le direttive di negoziato, autorizzare la firma e concludere gli accordi. La Commissione, o l'Alto Rappresentante nel caso in cui l'accordo previsto riguardi esclusivamente o principalmente la PESC, presenta raccomandazioni al Consiglio, il quale adotta una decisione che autorizza l'avvio dei negoziati e designa il negoziatore o il capo della squadra di negoziato. Il Consiglio può impartire direttive al negoziatore e designare un comitato speciale che deve essere consultato nella conduzione del negoziato. Su proposta del negoziatore, il Consiglio adotta una decisione che autorizza la firma dell'accordo e, se del caso, la sua applicazione provvisoria prima dell'entrata in vigore. Nel caso in cui l'accordo riguardi la PESC, il Parlamento europeo deve essere consultato.

