



NOTA N. 58

L'ESTENSIONE DEL MANDATO DI EUNAVFOR MED

Il 20 giugno 2016 il Consiglio affari esteri, riunito a Lussemburgo sotto la presidenza dell'Alto rappresentante Mogherini, ha adottato la [Decisione \(PESC\) 2016/993](#) che estende il mandato dell'operazione EUNAVFOR MED "SOPHIA"¹: oltre alla **proroga di un anno**, vengono introdotti **due compiti aggiuntivi** della missione, l'uno avente ad oggetto la formazione della guardia costiera e della marina libica, l'altro riguardante il contributo all'attuazione dell'embargo delle Nazioni unite sulle armi.

La decisione fa seguito a quanto già stabilito dal Consiglio affari esteri nella riunione del 23 maggio 2016: come riportato nelle [Conclusioni](#), in quella sede erano già state convenute sia la proroga di un anno, sia l'estensione dei compiti. Quanto al primo di questi ultimi, si era registrata la richiesta da parte del Governo di accordo nazionale libico, quanto al secondo si attendeva l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU: l'adozione, il successivo 14 giugno, della [risoluzione 2292\(2016\)](#), ha consentito al Consiglio di deliberare formalmente.

Si tratta in realtà di un'evoluzione preparata da tempo: entrambi i compiti aggiuntivi, così come la proroga di un anno, erano stati già prospettati da un documento di lavoro del SEAE dal titolo *EUNAVFOR Med Operation Sophia (ENFM) Strategic Review*, trasmesso al Comitato politico e di sicurezza il 13 aprile 2016².

L'8 giugno 2016 il Ministro degli esteri Gentiloni ha dato formalmente notizia dell'estensione del mandato alle Commissioni riunite esteri e difesa delle Camere nell'ambito delle usuali [comunicazioni del Governo](#) sullo stato delle missioni in corso e degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione.

Restano invece confermati, senza modifiche, i compiti iniziali della missione e, soprattutto, il loro stato di attivazione: l'esecutivo guidato da al-Sarraj, infatti, non ha avanzato richieste in tal senso, né si è espresso il Consiglio di sicurezza: **l'operazione rimane assestata sul primo livello della seconda fase**, avviato il 7 ottobre 2015, che comprende fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti in alto mare di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico e la tratta di esseri umani, mentre non può ancora procedere né a fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti nelle acque territoriali e interne libiche (fase 2.ii), né, tantomeno, all'adozione di tutte le misure necessarie nei confronti delle imbarcazioni e relativi mezzi, anche mettendoli fuori uso o rendendoli inutilizzabili, sul suolo libico (fase 3).

La proroga

La [Decisione \(PESC\) 2015/778 del Consiglio del 18 maggio 2015](#), istitutiva della missione, aveva previsto una durata di dodici mesi dal raggiungimento della piena capacità operativa, condizione che si è realizzata il 27 luglio 2015, circa un mese dopo l'avvio dell'operazione, autorizzato dalla [Decisione \(PESC\) 2015/972 del Consiglio del 22 giugno 2015](#). Con la decisione del 20 giugno 2016, il mandato viene prorogato, con effetto immediato, fino al **27 luglio 2017**.

¹ La presente nota rappresenta una continuazione e un aggiornamento della precedente documentazione in materia predisposta dal Senato, cui si rinvia in particolare la [Nota del Servizio affari internazionali n. 2 sulle operazioni militari navali nel Mediterraneo](#) del 9 luglio 2015 e la [Nota su atti dell'Unione europea del Servizio studi n. 17](#) del 15 settembre 2015 sul passaggio alla seconda fase dell'operazione. Si veda anche la scheda contenuta nel [Dossier "Le missioni militari dell'Unione europea", n. 338](#), di giugno 2016, a p. 41.

² Il testo, qualificato come LIMITE e destinato cioè, pur senza essere classificato, ad una circolazione interna, non è pubblicato.

Per quanto riguarda gli aspetti finanziari vige il principio generale per cui ogni Stato membro contribuisce nella misura nella quale vi partecipi (*costs lie where they fall*). Per la ridotta parte a carico del meccanismo di finanziamento comune "Athena", il Consiglio stima, per il periodo 28 luglio 2016-27 luglio 2017, una spesa di 6.700.000 euro³: sulla base dell'attuale riparto, la quota a carico dell'Italia sarebbe poco superiore ai 700.000 euro.

I compiti aggiuntivi

1. La formazione della guardia costiera e della marina libica

Il primo dei compiti aggiuntivi che la decisione del 20 giugno 2016 assegna alla missione riguarda il contributo allo sviluppo delle capacità e alla formazione della guardia costiera e della marina libiche nei compiti di contrasto in mare, in particolare per prevenire il traffico e la tratta degli esseri umani, come enunciato dal nuovo articolo 2-*bis* inserito nel testo della Decisione (PESC) 778/2015. I contatti dell'Unione europea con la guardia costiera libica non sono mai cessati: ciò è avvenuto sia attraverso la residua presenza della missione civile PSDC di assistenza al controllo delle frontiere EUBAM Libia, basata a Tunisi ma mai terminata in attesa di un ritorno all'operatività, sia attraverso limitate attività di formazione nell'ambito del programma "*Seahorse Mediterranean Network*", finanziato dalla Commissione.

Il **documento di lavoro** del SEAE del 13 aprile 2016 prevedeva espressamente un possibile sviluppo della missione navale nel senso dell'addestramento della guardia costiera nonché della marina libiche, sia in acque internazionali sia in acque territoriali, previo invito dei Libici.

Il **16 maggio** scorso, in occasione della **riunione ministeriale sulla Libia** tenutasi a Vienna, copresieduta dal segretario di Stato americano Kerry e dal ministro Gentiloni e alla quale hanno partecipato i rappresentanti di numerosi Paesi europei e della regione, di organizzazioni regionali, compresa l'Unione europea, nonché, per la prima volta, il presidente Al-Sarraj, quest'ultimo aveva avanzato una richiesta in tal senso, registrata nel [Joint Communiqué](#) rilasciato al termine dell'incontro. Il successivo 21 maggio lo stesso Al-Sarraj ha indirizzato una lettera all'Alto rappresentante Mogherini con la quale si confermava la richiesta, pur rinviando a successive intese la concreta definizione del contributo europeo.

Il **24 maggio** il **Consiglio affari esteri** ha approvato di estendere in questo senso il mandato della missione. Contrariamente alle attese, l'adozione delle conclusioni in materia è stata oggetto di dibattito. La lettera di Al-Sarraj, sollecitata da Bruxelles, non ha incontrato una positiva accoglienza da parte della Germania, i cui rappresentanti nel Consiglio e nel Comitato politico e di sicurezza (COPS) si sono posti in aperto contrasto con il SEAE, e in parte della Francia, Paesi che hanno sollevato anche dubbi sulla solidità e legittimità della Guardia costiera libica, lettura che tuttavia non corrisponderebbe ai rilievi sul campo del SEAE e delle stesse Nazioni unite. La soluzione di mediazione approvata, proposta dall'Alto rappresentante, non cita espressamente la lettera (che del resto non compare nemmeno nelle premesse della decisione del 20 giugno): ciò si è reso necessario per la regola dell'unanimità, nonostante gli altri Stati membri intervenuti, inclusa l'Italia, avessero invece sostenuto l'ipotesi di farne menzione. L'adozione di una decisione formale è stata poi rinviata in attesa della risoluzione ONU sull'embargo di armi, stante la ferma volontà franco-tedesca di non scindere il lancio dei due compiti.

Nella **decisione del Consiglio del 20 giugno 2016** si prevede che sia il COPS a stabilire il momento dell'inizio dell'attività, una volta che saranno stati compiuti i necessari preparativi, comprese le procedure di controllo dei tirocinanti. Le attività si svolgeranno nelle acque internazionali nelle quali opera EUNAVFOR MED, salva la possibilità, previa valutazione del Consiglio e decisione del COPS, che ciò avvenga nel territorio ovvero nelle acque libiche o di uno Stato terzo ospitante vicino della Libia (chiaro il riferimento alla Tunisia), sulla base di un loro invito. Non saranno invece necessarie ulteriori decisioni qualora parte dell'attività sia svolta, sempre dietro invito, all'interno di uno Stato membro. È infine previsto che, al fine di svolgere le procedure di controllo e

³ La cifra si aggiunge agli 11.820.000 euro già stabiliti, per il periodo precedente, dall'articolo 11, par. 2, della decisione del 18 maggio 2015, cifra più elevata che scontava tuttavia i costi di avvio.

previo loro consenso, i dati dei tirocinanti possano essere condivisi con gli Stati membri, UNSMIL (la missione ONU), Europol e Frontex.

Da ultimo occorre ricordare che, all'interno del [Quadro di partenariato con gli Stati terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione](#), annunciato lo scorso 7 giugno dall'AR-VP Mogherini e dal Primo VP Timmermans, la Commissione europea ha stanziato una somma di 100 milioni di euro a favore della Libia, di cui solo una piccola parte è stata spesa e che, come indicato dalla stessa Commissione, potrebbe essere utilizzata anche per il sostegno alle attività di addestramento condotte dalla missione navale⁴.

2. L'attuazione dell'embargo ONU sulle armi

Il secondo dei compiti aggiuntivi che la decisione del 20 giugno 2016 assegna alla missione riguarda invece la condivisione delle informazioni e l'attuazione dell'embargo delle Nazioni unite sulle armi in alto mare al largo delle coste libiche, oggetto del nuovo articolo 2-ter inserito nel testo della Decisione (PESC) 778/2015.

Con la risoluzione 1970 (2011) del 26 febbraio 2011, adottata nel pieno della repressione dell'insurrezione da parte del regime di Gheddafi, il Consiglio di sicurezza aveva adottato, tra le altre misure, un embargo pressoché totale sulle armi da e per la *Jamahiriyah*, modificato e confermato in numerose altre risoluzioni, da ultimo la 2278 del 31 marzo 2016. Da una parte, come evidenziato e documentato dal [Rapporto finale](#) del marzo 2016 del Gruppo di esperti istituito dalla risoluzione 1973 (2011), l'embargo è stato ripetutamente violato da più parti e si renderebbero perciò necessari maggiori controlli per garantirne l'effettività. Non sfugge peraltro come il perdurante approvvigionamento dall'esterno delle varie fazioni ostacoli il consolidamento del Governo di accordo nazionale riconosciuto dalla comunità internazionale. Dall'altra, come si legge nel comunicato di Vienna del 16 maggio, il governo di Al-Sarraj ha manifestato l'intenzione di chiedere maggiori esenzioni all'embargo all'apposito Comitato del Consiglio di sicurezza istituito dalla risoluzione 1970 (2011) e che dispone di questo potere, al fine di combattere il Daesh e gli altri gruppi terroristici riconosciuti come tali.

Il Consiglio dell'Unione europea, nelle proprie conclusioni del 23 maggio 2016, ha ritenuto -senza discussioni, secondo quanto agli atti- di tradurre il proprio impegno in un compito aggiuntivo di EUNAVFOR MED, subordinatamente ad una nuova risoluzione ONU.

Anche questo tema, in realtà, era stato affrontato, come possibile estensione del mandato della missione navale, nel documento di lavoro del SEAE del precedente 13 aprile, con la finalità del contrasto al terrorismo, senza peraltro escludere l'ipotesi poi abbandonata che ciò potesse avvenire anche nelle acque territoriali libiche.

Il 14 giugno, il **Consiglio di sicurezza** ha approvato all'unanimità la [risoluzione 2292\(2016\)](#)⁵, con la quale autorizza, per un periodo di dodici mesi e sull'espresso presupposto di impedire il trasferimento di materiale all'ISIS e ad altri gruppi terroristici, gli Stati membri, individualmente o attraverso organizzazioni regionali, con le opportune consultazioni con il Governo di accordo nazionale, ad ispezionare senza indugio, in alto mare, navi da e per la Libia per le quali vi sia ragione di ritenere che stiano trasportando armi o materiale correlato da o per la Libia, direttamente o indirettamente, in violazione dei paragrafi 9 e 10 della risoluzione 1970 (2011) e successive modificazioni.

Vi si prevede inoltre che ogni ispezione sia preceduta da tentativi in buona fede per *ottenere* il consenso dello Stato di bandiera. Da notare che l'adozione della risoluzione è stata preceduta da dissensi su questo punto specifico, tanto che la sua approvazione unanime non era scontata: da parte della Russia e della Cina, infatti, si voleva tutelare il principio della giurisdizione esclusiva dello

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2118_en.htm. L'ipotesi era già nota e citata nel documento di lavoro del SEAE del 13 aprile 2016, dove si parla di una cifra di 50 milioni immediatamente disponibile per il supporto diretto al GNA.

⁵ Per un resoconto del negoziato che ha preceduto la risoluzione si veda <http://www.whatsinblue.org/2016/06/vote-on-a-resolution-on-maritime-interdiction-to-implement-the-arms-embargo-on-libya.php>, mentre per le dichiarazioni successive <http://www.un.org/press/en/2016/sc12401.doc.htm>.

Stato di bandiera, il che avrebbe tuttavia rischiato di svuotare di contenuto l'autorizzazione. La mediazione ha portato a sostituire l'iniziale verbo proposto *seek* (cercare) con *obtain* (ottenere).

La risoluzione autorizza altresì all'utilizzo di "tutti i mezzi commisurati alle specifiche circostanze" nella conduzione di tali ispezioni: anche qui la formulazione, su richiesta di alcuni membri del Consiglio di sicurezza, è stata ammorbidita rispetto all'iniziale "tutte le misure necessarie". È inoltre prevista un'autorizzazione a sequestrare e smaltire i prodotti contrabbandati, nonché a raccogliere prove del trasporto di prodotti vietati.

La decisione del Consiglio dell'Unione europea del 20 giugno riprende quasi testualmente la risoluzione ONU. Come per l'attività di addestramento, il concreto avvio del compito aggiuntivo è demandato a una deliberazione del COPS.

In aggiunta rispetto alla risoluzione troviamo la previsione, del resto prospettata dal SEAE nel suo documento di lavoro, della **raccolta di informazioni** e, soprattutto, della loro **condivisione con i partner e le agenzie pertinenti**: anche laddove siano classificate, ma solo fino al livello di "RESTREINT UE" e sulla base di disposizioni concordate tra l'Alto rappresentante e i partner, nel pieno rispetto dei principi di reciprocità e inclusione.

Sempre in tema di condivisione di informazioni, la decisione del 20 giugno introduce anche una disposizione di applicazione generale nell'articolo 12 della decisione (PESC) 2915/778, autorizzando l'AR, in caso di esigenze specifiche, a **comunicare alle legittime autorità libiche le informazioni classificate** fino al livello "RESTREINT UE" prodotte ai fini di EUNAVFOR MED e secondo disposizioni concordate tra lo stesso AR e le autorità libiche competenti.

Non ha trovato invece per ora attuazione la proposta, contenuta nel citato documento di lavoro del 13 aprile, di un'estensione dell'area delle operazioni a nord e a est, e cioè ai tratti di mare non coperti né da EUNAVFOR MED, né da Frontex, né dalla NATO, una soluzione che veniva resa auspicabile dal prevedibile maggiore afflusso di migranti da sud a seguito della chiusura della rotta balcanica.