



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 12

L'OPERAZIONE EUNAVFOR MED SOPHIA:

UN QUADRO DI SINTESI

Premessa

L'operazione militare dell'Unione europea EUNAVFOR MED è stata inizialmente istituita dal Consiglio dell'Unione europea, riunito nel formato "Affari esteri", con la [decisione \(PESC\) 2015/778](#) del 18 maggio 2015. Il passaggio politico alla base della missione va rinvenuto però nella dichiarazione adottata dal Consiglio europeo straordinario del 23 aprile 2015, con la quale i Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea si erano impegnati a **rafforzare la presenza dell'Unione in mare, a prevenire i flussi migratori illegali e a contrastare i trafficanti nel rispetto del diritto internazionale**, e avevano invitato l'Alto Rappresentante Federica Mogherini ad avviare i preparativi per una possibile operazione nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC).

L'operazione, la cui base giuridica si rinviene negli **articoli 42, paragrafo 4, e 43, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea**, è stata concretamente avviata, dopo la definizione del piano operativo e delle regole di ingaggio, il 22 giugno 2015, con l'adozione, da parte del Consiglio, della [decisione \(PESC\) 2015/972](#). La durata iniziale del mandato era stabilita in dodici mesi dal raggiungimento della piena capacità operativa, condizione che si è verificata il 27 luglio 2015.

Il 26 ottobre 2015 l'operazione ha ufficialmente assunto il nome di "EUNAVFOR MED Sophia" dal nome dato alla bambina somala nata il 24 agosto sulla nave tedesca Schleswig-Holstein, parte del dispositivo della missione che, due giorni prima, aveva tratto in salvo la madre incinta al largo delle coste libiche.

Il 23 maggio 2016 il Consiglio ha adottato un testo di conclusioni che prefiguravano la **proroga di un anno del mandato**, nonché l'introduzione di due compiti aggiuntivi. Successivamente, attraverso la [decisione \(PESC\) 2016/993](#) del 20 giugno 2016, lo stesso Consiglio ha prorogato la durata della missione fino al 27 luglio 2017.

Scopo principale della missione, come esplicitato all'articolo 1 della decisione istitutiva è, fin dal suo avvio, **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 trafficanti, in conformità del diritto

internazionale applicabile, incluse la Convenzione sul diritto del mare (UNCLOS) e le pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

In occasione della proroga, la decisione 2016/993 ha introdotto due compiti aggiuntivi, con conseguente riformulazione dell'articolo 1 della decisione 2015/778, che consistono, rispettivamente:

- nella **formazione della guardia costiera e della marina libiche**;
- nel **contrasto al traffico di armi** nella zona di operazione in conformità alla [risoluzione del Consiglio di sicurezza ONU 1970 \(2011\)](#) e delle successive risoluzioni relative all'embargo sulle armi nei confronti della Libia, tra cui la [2292 \(2016\)](#).

Il 25 luglio 2017, in sede di seconda proroga dell'operazione fino al 31 dicembre 2018, il Consiglio ne ha ulteriormente modificato il mandato allo scopo di:

- istituire un **meccanismo di controllo del personale in formazione** per assicurare l'efficienza a lungo termine della formazione della guardia costiera libica;
- svolgere nuove attività di sorveglianza e raccogliere informazioni sul **traffico illecito delle esportazioni di petrolio** dalla Libia, conformemente alle risoluzioni [2146 \(2014\)](#) e [2362 \(2017\)](#) del Consiglio di sicurezza dell'ONU;
- migliorare le possibilità per lo **scambio di informazioni sulla tratta di esseri umani con le agenzie di contrasto** degli Stati membri, FRONTEX ed EUROPOL.

Il mandato principale: la lotta al traffico di esseri umani

L'articolo 2, paragrafo 2, della decisione 2015/778 suddivide il mandato principale - inizialmente esclusivo - di EUNAVFOR MED, quello in materia di lotta al traffico di esseri umani, in **tre fasi successive, che vengono però spesso indicate - talvolta anche in sede ufficiale - come quattro** dal momento che la seconda di esse è a sua volta suddivisa in due, nettamente distinte tra loro. A tutt'oggi, infatti, da quasi due anni l'operazione è attestata sulla seconda fase (ovvero la prima parte della seconda fase secondo la lettera dell'articolo 2, paragrafo 2, della decisione 2015/778).

1) **Prima fase:** individuazione e monitoraggio delle reti di migrazione attraverso la raccolta di informazioni e il pattugliamento in alto mare. Questa fase è stata attivata contestualmente all'avvio della missione;

2) **Seconda fase** (indicata come fase 2.1 nella decisione 2015/778): fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti in alto mare di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico e la tratta di esseri umani, alle condizioni previste dal diritto internazionale applicabile, in particolare UNCLOS e protocollo per combattere il traffico di migranti. L'avvio di questa fase è stato autorizzato dal Consiglio il 14 settembre 2015 e attivato dal Comitato politico e di sicurezza con decorrenza 7 ottobre 2015. Il 9 ottobre 2015, quindi solo dopo l'avvio della seconda fase, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la [risoluzione 2240](#), che autorizza gli Stati membri, agendo a livello nazionale o attraverso organizzazioni regionali impegnate nella lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, per un periodo di un anno, a ispezionare le imbarcazioni che navigano in alto mare al largo delle coste libiche qualora abbiano ragionevoli motivi di sospettare che siano usate per il traffico di migranti o la tratta di esseri umani dal territorio della Libia, procedendo altresì al loro

sequestro e distruzione. La risoluzione autorizza inoltre a utilizzare tutte le misure commisurate alle circostanze specifiche per lottare contro i trafficanti di migranti o di esseri umani, nel rispetto del diritto internazionale e dei diritti umani. L'autorizzazione è stata reiterata per un ulteriore anno dalla [risoluzione 2316](#) del 6 ottobre 2016.

3) **Terza fase** (indicata come fase 2.2 nella decisione 2015/778): conformemente alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite applicabili o al consenso dello Stato costiero interessato (i.e. la Libia), fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti, in alto mare o nelle acque territoriali e interne di tale Stato, di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico e la tratta di esseri umani, alle condizioni previste da detta risoluzione o detto consenso. **La fase 2.b non è stata attivata, poiché non sono intervenuti né una risoluzione ONU che la autorizzi né un atto di consenso da parte dello Stato libico**, ovvero del governo internazionalmente riconosciuto rappresentato da Fayez Al-Sarraj.

4) **Quarta fase** (indicata come terza fase nella decisione 2015/778): 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 dello Stato libico, alle condizioni previste dalle risoluzioni o dal consenso. Similmente alla fase precedente, con la quale condivide le necessarie precondizioni e di cui rappresenta un'ulteriore evoluzione, non è stata attivata.

I compiti aggiuntivi

Gli articoli 2-bis e 2-ter della decisione 2015/778, introdotti in sede di proroga, disciplinano invece i due compiti aggiuntivi, delegando al Comitato politico e di sicurezza la decisione sul loro concreto avvio. La formazione della Guardia costiera libica ha avuto inizio il 30 agosto 2016, a seguito dell'adozione della [decisione \(PESC\) 2016/1635](#), mentre il contributo all'attuazione dell'embargo ONU sulle armi ha avuto inizio il 6 settembre 2016, con l'adozione della [decisione \(PESC\) 2016/1637](#).

La [decisione \(PESC\) 2017/1385](#) del 25 luglio 2017 ha integrato l'articolo 2-bis della decisione istitutiva dell'operazione, prevedendo l'istituzione di un meccanismo di controllo del personale in formazione, in stretto coordinamento con le altre parti interessate. Ha altresì integrato l'articolo 2-ter della decisione istitutiva dell'operazione, prevedendo che l'operazione EUNAVFOR MED svolga anche attività di sorveglianza e raccolga informazioni sul traffico illecito, comprese informazioni sul petrolio greggio e altre esportazioni illecite contrarie alle Risoluzioni ONU [2146 \(2014\)](#) e [2362 \(2017\)](#), contribuendo in tal modo alla conoscenza situazionale e alla sicurezza marittima nel Mediterraneo centrale. Le informazioni raccolte in tale contesto potranno essere fornite alle autorità libiche legittime e alle pertinenti autorità incaricate dell'applicazione della legge degli Stati membri nonché agli organismi competenti dell'Unione europea.

Per quanto concerne lo **scambio di informazioni con le agenzie di contrasto**, in data 14 maggio 2018 il Consiglio dell'Unione Europea ha autorizzato l'avvio di un progetto finalizzato a sperimentare, per un periodo di sei mesi, la Crime Information Cell (CIC) a bordo della flagship dell'Operazione Sophia. La CIC, composta da un massimo di 10 unità (EUROPOL, Frontex, Forze di Polizia degli Stati membri e personale di EUNAVFOR

MED) avrà lo scopo di **migliorare la raccolta e la trattazione delle informazioni**, compresi i dati personali, sul traffico della tratta di esseri umani, sull'embargo delle armi in Libia, sul traffico illecito nonché sui reati pertinenti per la sicurezza dell'operazione tra l'operazione Sophia, Frontex, EUROPOL e gli Stati membri. Il coordinamento delle attività della cellula sarà assicurato dal Crime Information Cell Coordinator (CICC), ufficiale di polizia giudiziaria direttamente dipendente dal Comandante dell'Operazione.

Il soccorso in mare

Tra i compiti di Sophia non rientra il salvataggio di vite in mare, anche se le navi che prendono parte alla missione, al pari degli altri assetti istituzionali e privati presenti nel Mediterraneo, sono tenute a svolgere attività di soccorso, ai sensi delle rilevanti convenzioni internazionali.

Tale attività, in assenza di un Maritime Rescue Coordination Center (MRCC) libico, avviene sotto il coordinamento della Guardia costiera italiana e dell'IMRCC di Roma. Sulla base di disposizioni interne (non pubblicate) applicabili all'operazione EUNAVFOR MED, per quanto riguarda il soccorso in mare si fa rinvio al piano operativo (ugualmente non pubblicato) dell'operazione TRITON dell'agenzia FRONTEX, nel quale è previsto che i migranti soccorsi siano condotti nei porti italiani.

A quest'ultimo riguardo, in occasione dell'adozione, tramite procedura scritta, della decisione (PESC) 2017/1385 del 25 luglio 2017, l'Italia ha inviato al Consiglio una dichiarazione, con la quale ribadisce la richiesta di rivedere il contenuto del piano operativo di TRITON, proposta già avanzata nel corso dell'incontro tra FRONTEX e gli Stati membri che partecipano a tale missione tenutasi a Varsavia l'11 luglio, **al fine di giungere a una distribuzione più sostenibile degli oneri derivanti dalla gestione delle persone soccorse in mare.**

Altre attività svolte da Eunavfor Sophia

Oltre ai compiti, principale e aggiuntivi, descritti sopra, e la partecipazione alle attività di Search and Rescue, l'operazione ha stipulato accordi formali di cooperazione e/o di scambio informativo con i seguenti soggetti:

- Direzione Nazionale Antimafia e antiterrorismo e Procure della Repubblica Italiana;
- Corte Penale Internazionale (ICC)
- Agenzia di cooperazione giudiziaria dell'Unione Europea (EUROJUST)
- Organizzazione Internazionale della Polizia Criminale (INTERPOL) per il tramite dell'Ufficio Centrale Nazionale (NCB) Italiano
- Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo del traffico di droga e la prevenzione del crimine (UNODC)
- Comando Marittimo Alleato della NATO (MARCOM)
- Agenzia Europea della Guardia Costiera e di Frontiera (FRONTEX)
- Missione di Supporto in Libia della Nazioni Unite (UNSMIL)

- Stati terzi (Stati Uniti d'America, Tunisia, Egitto)

Si segnala inoltre **SHADE MED (SHared Awareness and DEconfliction in the MEditerranean)**, forum sul fenomeno dell'immigrazione in mare – nato quale iniziativa del Comandante dell'Operazione SOPHIA – che coinvolge un gran numero di attori operanti nel Mediterraneo e include organizzazioni internazionali e regionali, organismi statali e non, incluse le ONG e le compagnie di navigazione. L'iniziativa ha lo scopo di condividere informazioni, incrementare la mutua conoscenza, scambiare le esperienze e discutere argomenti di interesse comune per addivenire a delle proposte effettive attraverso i lavori di alcuni gruppi di lavoro monotematici.

Struttura organizzativa

L'operazione è comandata, fin dalla sua istituzione, dall'ammiraglio di divisione Enrico Credendino e, sempre ai sensi della decisione 2015/778, la sede del comando operativo (OHQ) è a Roma, presso il Comando di vertice interforze (COI) di Centocelle, uno dei sei comandi messi a disposizione dell'Unione europea per le proprie missioni. A questo riguardo è bene precisare che **il comandante dell'operazione non ha una dipendenza gerarchica di tipo militare ma risponde direttamente agli organi politici dell'Unione europea**, ovvero Consiglio, Alto rappresentante e Comitato politico e di sicurezza. EUNAVFOR MED, inoltre, essendo una missione "esecutiva" (quelle che nel gergo UE sono definite "operazioni"), ossia che esercita compiti di gestione attiva delle crisi, non è stata interessata dalla recente riforma che ha creato, presso lo Stato maggiore dell'Unione europea, una capacità militare di pianificazione e controllo unica (MPCC) con un solo comandante per tutte le missioni "non esecutive", ovvero di tipo addestrativo-consulenziale.

23 ottobre 2018

A cura di Luca Briasco