



Servizio studi

Servizio delle Commissioni

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 45

DA SOPHIA A IRINI: LA MISSIONE MILITARE UE NEL MEDITERRANEO CAMBIA NOME, E PRIORITÀ

Mentre gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione sono alla difficile ricerca di soluzioni condivise per far fronte all'emergenza sanitaria COVID-19, il 31 marzo, con una procedura in parte condizionata dall'attuale situazione, il Consiglio Ue ha approvato l'avvio (a partire dal giorno successivo) di una nuova missione militare nel Mediterraneo¹. La missione sostituisce Sophia, che aveva preso il nome da una bambina somala nata a bordo di una nave che partecipava all'operazione, e si chiamerà invece Irini ("pace" in greco), perché il suo obiettivo principale è contribuire alla pacificazione della Libia. Rispetto a Sophia (che aveva come compito primario il contrasto ai trafficanti di esseri umani) l'ordine delle priorità è invertito, e cambia dunque radicalmente il senso della missione. Nel mandato di Irini il compito principale è l'implementazione dell'embargo sulle armi nei confronti della Libia. Sancito dalle Nazioni unite fin dall'inizio del 2011, l'embargo, che ha avuto finora un'attuazione molto limitata, è stato recentemente "rilanciato" dalla Conferenza di Berlino di fine gennaio (anche se non per questo da allora sia stato meno violato). Oltre a mezzi aerei e satellitari, la missione tornerà a utilizzare assetti navali, che erano stati sospesi - come noto - nell'ultimo anno di vita di Sophia. Le imbarcazioni saranno però dispiegate "in accordo" al mandato, quindi presumibilmente più ad est, al largo delle coste della Cirenaica. Lo spostamento dell'area di intervento porterà le navi in zone molto decentrate rispetto alle rotte dei trafficanti di esseri umani e si dovrebbe quindi ridurre fortemente, rispetto a Sophia, la componente di "search and rescue" della nuova operazione. Gli assetti navali di Irini avranno comunque, ovviamente, l'obbligo di condurre le operazioni di salvataggio che si rendessero necessarie nelle zone di azione. Per consentire l'avvio della nuova missione è stato quindi comunque necessario stabilire delle regole per lo sbarco di migranti. Proprio questo - come noto - era il nodo che, a fronte dell'indisponibilità italiana a mantenere le regole in vigore, aveva portato al ridimensionamento e poi alla chiusura di Sophia. Anche per l'avvio della nuova missione, i negoziati si sono a lungo arenati su questo punto. Alla fine lo stallo è stato superato grazie alla disponibilità della Grecia, che in linea di massima ha accettato di mettere a disposizione i propri porti (anche per avere una presenza navale Ue in zona, a fronte di attività turche sempre più assertive). Le persone salvate in mare, dopo lo sbarco, dovrebbero essere ricollocati tra gli altri Paesi, su base volontaria. La missione manterrà comunque, come compiti secondari (e in quest'ordine) il contrasto al contrabbando di petrolio, la formazione della

¹ Dopo il mancato accordo nella riunione, in videoconferenza, tra i ministri degli esteri, del 24 marzo, il via libera alla missione è arrivato nella riunione Coreper del 26. La decisione è stata poi assunta con procedura scritta, finalizzata il 31 marzo, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1585664155417&uri=CELEX:32020D0472>. Altre informazioni sulla decisione sulla pagina Consiglio <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo/>.

guardia costiera e marina libiche e, infine (ma solo con la sorveglianza aerea) la lotta ai trafficanti di essere umani. Irini avrà un mandato iniziale di un anno, ma dovrà essere "riconfermata" ogni quattro mesi, previa verifica, sulla base di "prove sostanziali" raccolte secondo i criteri fissati nel piano operativo, che la presenza delle navi non abbia costituito uno stimolo i flussi migratori (il cosiddetto "pull factor"). La sede del comando operativo della missione resta a Roma, presso il Comando di vertice interforze, nell'area dell'aeroporto militare di Centocelle. Il comando è affidato all'ammiraglio italiano Fabio Agostini, che già a fine febbraio aveva assunto la guida di Sophia prendendo il posto dell'ammiraglio Credendino, che l'aveva guidata dal suo avvio.

La decisione di avviare una nuova missione nel Mediterraneo, concludendo l'esperienza di Sophia, era stata già presa dagli Stati Membri nella riunione del Consiglio Ue dello scorso 17 febbraio². L'operazione EUNAVFOR Med era stata istituita nel giugno 2015 con il mandato originario della lotta contro i trafficanti di esseri umani nel Mediterraneo. La prima fase della missione era orientata alla raccolta di informazioni e al pattugliamento in alto mare, mentre la seconda prevedeva ispezioni, sequestri e distruzione delle imbarcazioni usate dai trafficanti. Le due fasi successive, che non sono state mai attuate (in mancanza di un mandato Onu o del consenso libico), prevedevano che queste stesse attività si svolgessero nelle acque territoriali libiche e, poi, sulla terraferma. Nel giugno del 2016 il mandato della missione era stato esteso alla formazione della Guardia costiera e della Marina libica e al contrasto al traffico di armi. Nel luglio 2017 a questi compiti si era aggiunta l'attività di sorveglianza e raccolta informazioni sulle esportazioni illecite di petrolio dalla Libia. Nell'ultimo anno, la missione era stata fortemente depotenziata, a seguito della "sospensione" del dispiegamento dei mezzi navali (decisa a marzo 2019). In mancanza di un accordo sul porto di sbarco e sui criteri di ripartizione dei migranti salvati in mare, gli Stati avevano deciso infatti di eliminare il problema alla radice³. La missione Sophia era dunque rimasta in vita, in una versione "asciutta" (secondo il gergo bruxellesse), quindi inevitabilmente più

² Sulla decisione si veda anche una recente interrogazione discussa lo scorso 20 febbraio nell'Aula del Senato.

³ Su questo si veda la nota *EUNAVFOR MED Sophia: una missione prorogata ma depotenziata*, del 2 aprile 2019, su www.senato.it. Pur non essendo il salvataggio di vite in mare tra i compiti di Sophia, gli assetti militari che prendevano parte alla missione, al pari di qualsiasi altra imbarcazione, istituzionale o privata, erano comunque tenuti a svolgere attività di soccorso, ai sensi delle norme internazionali. Tale attività avveniva sotto il coordinamento della Guardia costiera italiana e dell'IMRCC di Roma. Sulla base di disposizioni interne applicabili all'operazione EUNAVFOR MED, per quanto riguarda il soccorso in mare si faceva rinvio al piano operativo dell'operazione TRITON dell'agenzia FRONTEX (che pure nel frattempo si è conclusa, sostituita dall'operazione THEMIS), nel quale è previsto che i migranti soccorsi fossero condotti nei porti italiani. Negli ultimi anni il nostro Paese ha più volte richiesto la modifica di questa condizione, al fine di giungere a una distribuzione più sostenibile degli oneri derivanti dalla gestione delle persone soccorse in mare. Già nel luglio 2017, l'Italia aveva inviato al Consiglio una dichiarazione per ribadire (in occasione della proroga e dell'ampliamento della missione) la richiesta di rivedere il contenuto dei piani operativi. Nel luglio 2018, anche a seguito dei riscontri, pure parziali, ottenuti nel Consiglio europeo del mese di giugno, l'Italia aveva comunicato di non ritenere più "applicabili" le disposizioni del piano operativo della missione, relativamente alle regole per lo sbarco delle persone soccorse in mare. Nelle conclusioni del vertice di giugno 2018 il Consiglio europeo aveva sottolineato l'esigenza di "un nuovo approccio allo sbarco di chi viene salvato in operazioni di ricerca e soccorso, basato su azioni condivise o complementari tra gli Stati membri". In quest'ottica i Capi di Stato e di Governo (accogliendo parzialmente una proposta italiana), avevano invitato Consiglio e Commissione a esaminare "il concetto di piattaforme di sbarco regionali, in stretta cooperazione con i Paesi terzi interessati e con l'UNHCR e l'OIM". Il Consiglio europeo aveva anche convenuto che le persone salvate in mare "dovrebbero essere prese in carico sulla base di uno sforzo condiviso e trasferite in centri sorvegliati istituiti negli Stati membri, unicamente su base volontaria [...] lasciando impregiudicata la riforma di Dublino". Come si legge in un intervento del Governo, in risposta a un'interrogazione parlamentare, nell'Aula della Camera, il 29 marzo 2019, la proroga del mandato di Sophia, senza l'impiego dei mezzi navali "deve costituire un'opportunità per condurre necessarie valutazioni ed approfondimenti in ambito europeo, finalizzate a valorizzare un'evoluzione dell'attuale mandato che preveda di focalizzare le attività della missione sull'embargo di armi e sul contrasto ai traffici illeciti di petrolio... incrementando sia l'addestramento e l'attività di capacity building a favore della guardia costiera libica, sia l'attività di pattugliamento marittimo funzionale ad un intervento della citata guardia costiera, reso ancora più efficace e tempestivo grazie ad un allertamento precoce. In sintesi, si tratterebbe di perseguire la piena capacità operativo autonoma per le autorità marittime libiche".

dipendente dalle capacità operative e dalla collaborazione di guardia costiera e marina libiche (di cui continuava ad assicurare il sostegno, anche attraverso attività di formazione).

Della nuova missione si può intanto sicuramente apprezzare che il comando resta in mano italiana. E' la migliore garanzia, oltre al resto, che saranno valorizzate le risorse, la strutture esistenti e il "patrimonio di esperienze"⁴ accumulato dalla missione Sophia (che, da questo punto di vista, è stato assai utile mantenere in vita, seppure a ranghi ridotti). L'avvio di Irini dovrebbe rappresentare poi il segnale di una ritrovata coesione, seppure molto sofferta, dell'Unione (in un contesto così difficile come quello attuale) e di una sua ripresa di posizione nel Mediterraneo. Dal punto di vista del mandato, la nuova missione segna un cambiamento significativo della presenza dell'Ue. Sophia, infatti, pur operando come missione militare, nell'ambito della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), era chiaramente orientata ad una finalità di controllo delle frontiere, agendo di fatto, in larga parte, nell'ambito degli "affari interni" dell'Unione⁵. Questo valeva sia per il compito principale (e all'inizio esclusivo), del contrasto alla rete dei trafficanti di essere umani, ma anche per le attività nei confronti di guardia costiera e marina libiche (sostenute e formate proprio al fine di aumentare le loro capacità di intervenire sui flussi irregolari)⁶. Con Irini, invece, l'Unione lascia in secondo piano tali funzioni (ma anche gli effetti umanitari che comportavano) e si pone in un orizzonte che è, in maniera prevalente, di politica estera⁷. Con l'implementazione dell'embargo, infatti, l'Unione si pone come obiettivo di intervenire, in modo unitario e sotto mandato mandato Onu, nel conflitto libico, per ridurre le ostilità tra le parti.

L'Onu aveva imposto l'embargo sulle armi alla Libia fin dall'avvio della crisi, nel 2011⁸. Nel giugno del 2016, il Consiglio di sicurezza, raccogliendo la disponibilità dell'Ue a farsi carico della sua implementazione, aveva dettagliato i termini delle misure di contrasto ai traffici per via marittima⁹. Nonostante l'attività di Sophia (limitata per mezzi e mandato), e in assenza di altre iniziative della comunità internazionale, l'afflusso di armi in Libia non ha però finora subito riduzioni significative. In diverse occasioni, da ultimo nel Rapporto del Panel di esperti pubblicato a fine novembre 2019, le stesse Nazioni Unite hanno ammesso (se mai ce ne fosse stato bisogno) gli esiti molto deludenti dell'embargo¹⁰. Il tema è tornata d'attualità in occasione della Conferenza di Berlino dello scorso 19 gennaio che aveva segnato una certa ripresa dell'iniziativa diplomatica multilaterale sulla Libia. In quella sede, sul presupposto che il conflitto libico, ulteriormente peggiorato nell'ultimo anno, sia sempre di più una *proxy war* le parti della conferenza hanno

⁴ Così il ministro Guerini, a margine della riunione informale dei Ministri della difesa a Zagabria, lo scorso 5 marzo, in cui l'Alto Rappresentante Borrell ha ufficialmente ringraziato il governo italiano per l'offerta del quartier generale della nuova missione. Per quanto riguarda la catena di comando di Irene, si può ricordare che essendo una missione PSDC con carattere "esecutivo", che esercita cioè compiti di gestione attiva di una crisi, il comandante dell'operazione Irini (così come quello di Sophia) non ha un vertice gerarchico di tipo militare, ma risponde direttamente agli organi politici dell'Unione europea, in particolare al Comitato politico e di sicurezza (CPS), sotto la responsabilità del Consiglio e dell'Alto rappresentante. Il comandante riporta regolarmente sull'andamento delle operazioni. Su richiesta dell'Alto Rappresentante o di uno Stato membro, il CPS dà direttive al comandante sull'impiego degli assetti. Il comandante riporta regolarmente anche al Comitato militare UE (attualmente presieduto dal generale Graziano), che monitora la corretta esecuzione della missioni e può invitare il comandante alle sue riunioni.

⁵ Sulla sovrapposizione tra le due prospettive, criticamente, Bevilacqua, G., *Exploring the Ambiguity of Operation Sophia Between Military and Search and Rescue Activities*, in Andreone, G. (ed.), *The future of the Law of the Sea*, 2017, che utilizza anche la prima parte dei documenti interni e riservati della missione, che sono stati variamente pubblicati (in questo caso pubblicati su www.wikileaks.org, successivamente, riferiti a un periodo più lungo, sulla rivista Politico),

⁶ Così anche la Decisione 2016/993 del Consiglio Ue, all'art.1.

⁷ Salvo poi subordinarlo, occorre però notare, al mancato effetto attrattivo di flussi irregolari.

⁸ Con la Risoluzione 1970 (2011), che riguarda anche gli afflussi di armi via mare e via terra.

⁹ Con la Risoluzione 2292 (2016).

¹⁰ *Final report of the Panel of Experts on Libya established pursuant to Security Council resolution 1973 (2011);* <https://digitallibrary.un.org/record/3838591>. Secondo il rapporto, nel periodo analizzato, l'embargo è stato "inefficace" e i trasferimenti di armi, per via sia aerea che marittima, sono stati "regolari". In riferimento al ruolo di Sophia, il Rapporto evidenza che "l'operazione non dispone di assetti navali sufficienti per condurre materialmente le ispezioni, e svolge prevalentemente ruoli di formazione di sorveglianza" (*traduzione nostra*).

convenuto sulla necessità di rendere effettivo l'embargo, non solo per limitare le armi a disposizione, ma anche per ridurre l'influenza degli attori esterni¹¹.

Le modalità operative di intervento di Irini, ricalcano, come per Sophia, le previsioni della Risoluzione 2292 (2016) del Consiglio di sicurezza Onu. Sulla base di "fondati motivi", gli assetti potranno condurre ispezioni di nave sospette, dirette in Libia o provenienti da tale paese. A seguire, potranno effettuare gli "interventi opportuni" per sequestrare e smaltire le armi, anche deviando le imbarcazioni e loro equipaggi verso un porto adatto a condurre tali operazioni(su cui vedi *infra*). Rispetto a Sophia, però, il mandato definito dal Consiglio Ue attribuisce al comando dell'operazione una maggiore autonomia di manovra. Gli assetti di Irini potranno infatti agire, nella zona di operazione e nei termini dei documenti di pianificazione, senza dover attendere, come era nel mandato di Sophia, che il Comitato politico e di sicurezza, a Bruxelles, abbia stabilito che "le pertinenti condizioni sono soddisfatte"¹².

Per la nuova missione Ue si tratta di un impegno che non manca certo di incognite¹³. A cominciare, al netto dello stravolgimento di tutte le priorità provocato dall'emergenza sanitaria in atto, dalla fragilità dell'unità d'intenti della comunità internazionale sulla Libia¹⁴. Un embargo solo marittimo (che ovviamente però è l'unico, nelle condizioni attuali, possibile) rischia poi di assumere un significato particolare rispetto alle parti in conflitto, ognuna delle quali osserva strumentalmente che la missione sia soprattutto a proprio danno¹⁵. Secondo i critici, inoltre, la clausola del *pull factor* (che prevede di ritirare gli assetti navali in caso di aumento dei flussi migratori) potrebbe fornire ai trafficanti (e ai loro *sponsor* politici) la possibilità di interrompere le attività di Irini, se dovessero rivelarsi troppo efficaci nel bloccare la fornitura di armi.

C'è poi da risolvere due questioni molto delicate, che (come molte volte segnalato dal suo comando) hanno già condizionato negativamente le attività di Sophia. La prima (punto dolente, in effetti, di tutte le missioni militari Ue), è assicurare al comando dell'operazione un adeguato flusso di *intelligence*, necessario per svolgere, in pieno Mediterraneo, un compito così delicato come il controllo del traffico marittimo. Dal punto di vista degli assetti e delle strutture di supporto, almeno a stare al mandato conferito dal consiglio, Irini sembra più attrezzata, potendo disporre, oltre a mezzi aerei dedicati, anche di assetti satellitari, con il supporto del Centro satellitare dell'Unione europea (SATCEN) e del Centro di intelligenza e situazione (INTCEN). Resta invece chiaramente tutto da sciogliere, giorno per giorno, il nodo, tutto politico, dell'effettiva condivisione di informazioni da parte degli Stati nazionali e delle altre organizzazioni pertinenti (a cominciare dalla Nato). C'è poi la questione di avere la disponibilità di porti (vicini all'area delle operazioni) dove fare attraccare le navi sorprese con carichi di armi dirette alla Libia, e dunque da porre sotto

¹¹ Così, nella dichiarazione finale, le parti della conferenza si sono impegnate al rispetto "inequivocabile e pieno" dell'implementazione dell'embargo sulle armi, chiedendo agli attori internazionali di fare altrettanto. Gli esiti della conferenza sono stati recepiti dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione 2510 (2020) del 12 febbraio. Sempre sulla Libia anche la risoluzione approvata il giorno precedente, 2509 (2020).

¹² Decisione 2016/993 del Consiglio.

¹³ Sul tema vedi, critico fin dal titolo, M. Kaim, R.Schulz, *The Eu Will Not Be Able To Enforce the Un Arms Embargo in Libya*, SWP, marzo 2020, che tratta anche il tema delle sanzioni come possibile strumento di implementazione dell'embargo.

¹⁴A pochi giorni di distanza dalla dichiarazione di Berlino, le Nazioni unite già ne denunciavano la violazione, proprio sul fronte dell'embargo delle armi, anche da parte di Stati che avevano appena partecipato al vertice; su cui si veda <https://unsmil.unmissions.org/unsmil-statement-continued-violations-arms-embargo-libya>.

¹⁵L'auspicio di tutti, non solo a Bruxelles, è che l'embargo sia efficace e che in futuro possa estendersi anche ai traffici di armi che avvengono per via terrestre ed aerea. Si tratta evidentemente di un'evoluzione molto difficile da prevedere, e comunque ampiamente al di fuori dell'ambito decisionale dell'Ue, che potrà semmai valutare un rafforzamento della sua azione quando le condizioni lo rendessero possibile (a partire da un nuovo mandato Onu). Nelle premesse della decisione su Irini (al punto 5) si ipotizza solo che il Consiglio potrebbe estendere l'ambito dell'operazione, permettendo la sorveglianza aerea anche nello spazio aereo libico, nel caso di un'autorizzazione Onu o del consenso delle "autorità libiche".

sequestro. Accogliere la nave in un proprio porto significa infatti, per lo Stato, dover avviare le necessarie attività di polizia e dell'autorità giudiziaria nei confronti dell'imbarcazione e, soprattutto, dell'equipaggio (arresti, detenzioni, procedimenti giudiziari e così via). Considerato che, come detto, al traffico di armi verso la Libia non sono estranei una serie di Paesi dell'area (e non solo), si tratta chiaramente di un impegno non solo gravoso, ma politicamente molto sensibile. Ci sarebbe poi, per lo Stato di attracco, anche la necessità di coprire le spese per le operazioni relative alla nave e al suo contenuto, cioè lo scarico del materiale sequestrato, lo stoccaggio, lo smaltimento ecc. Su questo, però, è emersa una certa disponibilità ad affrontare il problema. Le spese per il sequestro delle navi e per le attività conseguenti sarebbero infatti considerate come "costi comuni" dell'operazione, e dunque poste a carico del bilancio Ue¹⁶.

La questione della definizione dei "costi comuni" della nuova missione è peraltro emersa, negli ultimi giorni di trattativa, anche in relazione alle spese per i migranti salvati in mare. Inizialmente era infatti previsto che tra i "costi comuni" di Irini (e dunque pagati con fondi Ue) sarebbero rientrate anche le spese collegate alla "gestione" (*handling*) delle persone salvate. L'Ungheria si è però opposta a questa formulazione, che riteneva potesse essere interpretata nel senso di includere anche i costi di accoglienza e assistenza dei migranti¹⁷. Tra i costi comuni rientrano quindi solo le "spese di sbarco" (*harbour related costs*). In compenso, con un intervento del rappresentante della Commissione, messo a verbale nella riunione del Coreper, è stato chiarito che non appena le persone sono a terra, al Paese di sbarco sono garantite le risorse finanziarie ed operative degli strumenti ed istituzioni esistenti (da Frontex al Fondo asilo, migrazioni e integrazione). Sempre in tema di ricollocazione, l'Italia ha notificato che non potrà accettare migranti per i prossimi quattro mesi, a causa dell'emergenza sanitaria in corso. Su richiesta della Germania, è stato anche accettato il principio che uno Stato membro può ritirarsi unilateralmente degli accordi di ricollocazione, in caso di "abusi eccessivi" da parte di soggetti (e paesi) terzi.

1° aprile 2020

A cura di Federico Petrangeli

¹⁶ A differenza di quanto previsto per le missioni civili (le cui spese sono a carico del bilancio Ue) per le missioni militari, infatti, la maggior parte delle spese (in media l'85-90 %) ricade sugli Stati che vi prendono parte. Da questa regola, che ovviamente peraltro non incentiva certo la partecipazione dei paesi, è esclusa solo tranne una piccola quota di spese, appunto i "costi comuni", definita di volta in volta e finanziata con fondi Ue (secondo il cd. "meccanismo Athena"). Ovviamente tutto ciò costituisce un disincentivo per gli Stati alla loro partecipazione alle missioni militari Ue. Per questo motivo, nel giugno del 2018 l'allora Alto Rappresentante Federica Mogherini ha proposto di istituire uno Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility*), che consentirebbe all'Ue di finanziare una percentuale più elevata (intorno al 40%) dei costi comuni per le missioni militari. Secondo quanto proposto dalla Commissione, lo strumento finanziario dovrebbe essere dotato di risorse per 10,5 miliardi di euro nel periodo 2021-2027. Il meccanismo dovrebbe garantire che i finanziamenti Ue siano disponibili in via permanente, favorendo una programmazione più adeguata e un dispiegamento più rapido delle truppe, oltre a facilitare il supporto alle operazioni di *peace keeping* condotte da organizzazioni internazionali (ad esempio l'Unione africana). Purtroppo anche per questa iniziativa, come per altri capitoli della PSDC, tra cui il Fondo europeo per la difesa e la Mobilità militare, le dotazioni finanziarie della Commissione, al netto degli interventi per far fronte all'emergenza sanitaria COVID-19, saranno fortemente ridimensionate, come indicano sia la proposta della presidenza finlandese di dicembre che quella del Presidente del Consiglio europeo, Michel, a gennaio. Lo Strumento europeo per la pace è comunque un progetto cui anche l'attuale Alto Rappresentante, Borrell, tiene molto, se è vero che a margine di una riunione del Coreper di fine gennaio ha chiesto un forte sostegno agli Stati, nell'ambito delle trattative per prossimo quadro finanziario, per garantirgli adeguate risorse finanziarie, "anche a scapito del Fondo europeo per la difesa". Per l'Italia, il finanziamento della nostra partecipazione alle missioni militari Ue avviene nel quadro della delibera che autorizza l'insieme delle missioni internazionali, secondo quanto previsto dalla legge n. 145 del 2016 (c.d. legge quadro sulle missioni internazionali).

¹⁷ L'Ungheria ha tenuto anche a precisare che l'accordo sulla ricollocazione volontaria tra gli Stati vale solo per le persone salvate dalle navi di Irini, e "non pregiudica accordi che potranno essere raggiunti in altri contesti".