

XVIII legislatura

LE MISSIONI MILITARI DELL'UNIONE EUROPEA

giugno 2020
n. 84



Servizio studi del Senato

**Servizio delle Commissioni
permanenti e speciali del
Senato**



SERVIZIO STUDI

TEL. 066706-2451

studi1@senato.it

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI

PERMANENTI E SPECIALI

TEL. 066706-2682

segreteria.commissioni@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVIII legislatura

LE MISSIONI MILITARI DELL'UNIONE EUROPEA

giugno 2020
n. 84

a cura di: Federico Petrangeli

INDICE

| | | |
|------|---|----|
| 1. | UN QUADRO D'INSIEME | 7 |
| 1.1. | Le origini..... | 7 |
| 1.2. | La catena di comando e il finanziamento | 9 |
| 1.3. | Lo stato dell'arte | 12 |
| 1.4. | L'emergenza Covid-19 e le prospettive future..... | 15 |
| 2. | LE MISSIONI IN CORSO | 21 |
| 2.1. | EUFOR Althea..... | 21 |
| 2.2. | EUNAVFOR Atalanta | 24 |
| 2.3. | EUTM Somalia | 26 |
| 2.4. | EUTM Repubblica Centrafricana | 27 |
| 2.5. | EUTM Mali..... | 28 |
| 2.6. | EUNAVFOR Iriini..... | 30 |

1. UN QUADRO D'INSIEME

1.1. Le origini

La possibilità per l'Unione europea di avviare missioni all'esterno dei suoi confini è stata introdotta alla fine di un lungo percorso, che ha visto progressivamente ampliarsi la base giuridica per la sua azione sulla scena internazionale. La nascita della Politica di difesa e sicurezza comune riflette aspirazioni presenti fin dalle origini della costruzione europea (a partire dal mancato avvio della CED negli anni '50), ma è frutto di specifiche condizioni che si sono realizzate solo negli **anni '90**. L'elemento determinante è stato, come noto, il profondo sconvolgimento del panorama europeo seguito alla caduta del regime sovietico. Questa aveva consentito il superamento della divisione del continente ma aveva anche portato al drammatico conflitto nella ex-Jugoslavia, rispetto a cui l'allora Comunità europea e gli Stati membri avevano mostrato tutti i limiti della loro capacità di intervento. Tra i momenti di svolta significativi si annovera il vertice anglo-francese di Saint Malo, nel dicembre 1998, che ha segnato il superamento della tradizionale contrarietà del Regno Unito a ogni sviluppo delle competenze esterne dell'Unione¹. A seguire, a partire dai Consigli europei del 1999 (Colonia e poi Helsinki), l'Ue ha avviato il lento processo di rafforzamento della cooperazione tra gli Stati nel campo della sicurezza e della difesa, che poi, tra modifiche dei Trattati, passi avanti e battute d'arresto, è andato avanti nei successivi vent'anni, fino ai giorni attuali².

Secondo l'**articolo 42 del TUE**, l'Unione europea può avviare missioni civili o militari, all'esterno del suo territorio, "per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite". Attraverso missioni e operazioni militari l'Ue può svolgere una serie di compiti che vanno dalle missioni umanitarie al *peace-keeping*, dalle missioni di addestramento delle forze armate alla lotta al terrorismo. Il Trattato non distingue tra missioni civili e missioni militari, ma si limita a prevedere che "mezzi civili e militari" possano essere messi in comune per

¹ Sul vertice del 1998, e sulle diverse strategie dei due paesi coinvolti, si può vedere Major C. e Mölling C., *The EU's military legacy. Over-institutionalised, under-equipped and strategically divided*, in Fiott D., (ed) *The CSDP in 2020*, European Institute for Security Studies (EISS).

² Per evocare il carattere "pionieristico" delle nuove strutture istituzionali in ambito difesa, M. Smith, *Europe's Common Security and Defence Policy*, 2017, 51, ricorda l'arrivo a Bruxelles, nell'estate del 2000, dei primi cinque ufficiali del neonato Comitato militare Ue, che trovarono come ufficio "una stanza vuota", mentre i funzionari del Consiglio "chiamavano le rispettive delegazioni nazionali per controllare le loro credenziali".

svolgere questi compiti. Ciascuna missione viene qualificata dal Consiglio come civile o militare nel momento in cui viene istituita, in relazione alle funzioni che deve svolgere. Capita poi normalmente che personale militare prenda parte a missioni civili (si pensi alle forze di polizia a ordinamento militare, come i nostri Carabinieri) o che missioni civili e missioni militari svolgano nei fatti funzioni molto simili tra loro (ad esempio la formazione delle forze di sicurezza interna, che possono essere sia civili che militari). Capita anche che, in uno stesso paese, l'Ue sia presente sia con una missione civile che con una missione militare, secondo l'approccio "integrato" delineato dalla [Strategia globale dell'Ue](#)³. Tra le missioni militari e quelle civili rimangono però alcune differenze di carattere organizzativo e procedurale, in particolare (come si vedrà) per quanto riguarda catena di comando e modalità di finanziamento. Gli interventi con compiti esecutivi, che prevedono cioè anche confronto armato e di combattimento, si definiscono "operazioni" militari, devono fondarsi anche su un mandato dell'Onu e (come si vedrà) hanno una diversa catena di comando.

Dal 2003, quando l'operazione Concordia è stata dispiegata nell'allora Macedonia, l'Unione ha avviato **11 missioni militari, di cui 6 sono ancora in corso**. A differenza delle missioni civili, che hanno avuto alcune seppur limitate esperienze in altri contesti geografici⁴, per le missioni militari l'ambito di intervento è sempre stato un'area di vicinato ricompresa tra Europa, Mediterraneo e Africa. Nel continente europeo l'Ue è presente ormai da molti anni nell'area dei **Balcani occidentali**, oggi con un'operazione esecutiva in Bosnia Herzegovina⁵. In **Africa** sono attualmente attive tre missioni, tutte con compiti di addestramento delle forze armate e di consulenza ai vertici politico-militari, dispiegate in Somalia, nella Repubblica Centrafricana e in Mali (ma con una sfera d'azione progressivamente estesa a tutta l'area del Sahel)⁶. Completano il quadro le due **operazioni marittime**: una per il contrasto alla pirateria al largo delle

³ Come ricorda Pedro Serrano, partendo dalla sua esperienza personale nelle istituzioni Ue, lo sviluppo di una PSDC civile era una "precondizione", per un certo numero di Stati, per accettare una dimensione militare (*Truth and Dare. A personal reflection on 20 years of CSDP*, nel testo citato nella nota n.1).

⁴ L'Ue ha svolto infatti una missione civile di monitoraggio ad Aceh, in Indonesia (settembre 2005-dicembre 2006) e una ben più lunga missione di polizia in Afghanistan (dal giugno 2007 al dicembre 2016).

⁵ In quest'area un primo intervento Ue di carattere civile era stato realizzato addirittura nel 1991, con la missione di monitoraggio dei confini della neonata Slovenia, per verificare il transito dei profughi e e l'uscita delle forze armate jugoslave dal paese. La missione subì peraltro la perdita di 5 operatori, in seguito all'abbattimento di un elicottero.

⁶ Nel passato ci sono state missioni esecutive nella Repubblica democratica del Congo (nel 2003, con circa 1.800 soldati, e poi ancora nel 2006), in Sudan (nel 2005) e poi in Chad e Repubblica centroafricana, a protezione dei profughi dal Darfur (2008).

coste della Somalia (Atalanta) e un'altra, appena avviata, nel Mediterraneo, per attuare l'embargo delle armi verso la Libia (Irinì)⁷.

1.2. La catena di comando e il finanziamento

La decisione sull'avvio di una missione e sulla definizione del suo mandato spetta al Consiglio Ue, che deve decidere con il consenso di tutti gli Stati⁸. La decisione è preceduta da un'attività preparatoria (generalmente su iniziativa dell'Alto rappresentante o di uno Stato membro) che coinvolge i principali attori dell'architettura istituzionale della PSDC: il Servizio di azione esterna, il Comitato politico e di sicurezza (*COPS*, composto da rappresentanti permanenti degli Stati membri) e il Comitato militare Ue (*EUMC*, composto dai Capi di Stato maggiore)⁹. Dopo la decisione del Consiglio, per l'avvio effettivo della missione è necessario che gli Stati partecipanti stabiliscono gli assetti e il personale da impiegare, impegnandosi ciascuno a dare il proprio contributo. La "**generazione della forza**" (*force generation*) è un passaggio cruciale, spesso oggetto di trattative complesse, che deve assicurare il soddisfacimento, a livello complessivo, dei requisiti operativi valutati come necessari per raggiungere gli obiettivi stabiliti. Per le operazioni esecutive, a monte della decisione Ue, ma in stretto coordinamento con questa, c'è anche una risoluzione del Consiglio di sicurezza, che definisce il quadro generale dell'intervento e l'ambito operativo dell'azione militare (legittimandolo dal punto di vista del diritto internazionale)¹⁰.

Il **controllo politico** sulla missione viene svolto a Bruxelles, dal Comitato politico e di sicurezza (cioè dagli Stati), sotto la responsabilità del Consiglio e dell'Alto rappresentante. Per quanto riguarda il **comando**

⁷Operazione che, come noto, ha sostituito, con un diverso mandato (ma mutandone sede e comando italiani) l'operazione Sophia, attiva per la lotta al traffico di esseri umani dall'estate del 2015 (e poi privata di assetti navali a partire dal 1 aprile 2019).

⁸ Anche se poi non è detto che tutti gli Stati partecipino alla missione approvata.

⁹ L'EUMC è attualmente presieduto dal generale italiano Claudio Graziano. Prima di arrivare alla decisione politica da parte degli Stati, il percorso per avviare una missione prevede la definizione del Concetto di gestione della crisi (*Crisis Management Concept*), poi del Concetto operativo (*CONOPS*) e, infine del Piano delle operazioni (*OPLAN*).

¹⁰ Il coordinamento tra il processo decisionale Ue e il passaggio in seno al Consiglio di sicurezza è assicurato anche dai membri Ue che siedono nel Consiglio di sicurezza, come seggi permanenti (ora solo la Francia) o temporanei. Come scrive C. Meyer, *10 years of CSDP. Four in-depth analyses requested by the Sub-Committee on Security and Defence of the European Parliament*, 2020, a volte le decisioni delle Nazioni unite sono state utilizzate dagli Stati come argomento nel dibattito sull'avvio o meno di una missione Ue, come ad esempio nel caso del mancato avvio della missione in Libia nel 2011 o dell'avvio di EUNAVFOR MED, nel 2015, quando, secondo alcuni autori lì citati, l'Onu fu messo "sotto pressione" per autorizzare, seppure con la divisione in diverse fasi, un intervento ritenuto essenzialmente finalizzato alla protezione di interessi Ue.

militare, la situazione è più articolata. Ogni operazione ha il suo comandante operativo, nominato dal Consiglio. Per le missioni effettuate congiuntamente con la Nato, nell'ambito dei cd. accordi *Berlin plus*, il comando della missione (come vedremo più avanti) è affidato al Vice Comandante della Nato (che opera nel quartier generale dell'Alleanza in Europa, in Belgio), mentre il *force commander*, che opera sul terreno, è espresso dalla filiera Ue. Per le altre missioni si è sempre posta l'esigenza di un "quartier generale" autonomo dell'Ue, in grado di assicurare una direzione strategica complessiva delle missioni, oltre che una camera di compensazione tra il comandante della singola commissione e il decisore politico. L'istituzione di una struttura del genere si è però sempre scontrata con l'opposizione di alcuni Stati membri (in particolare, ma non solo, il Regno Unito)¹¹, per il timore di concentrare troppo potere a Bruxelles, facendo sfuggire il controllo delle missioni agli Stati (e magari creare un potenziale concorrente dei comandi Nato). Nel corso degli anni, sullo sfondo di un progressivo ampliamento della collaborazione nello sviluppo degli strumenti militari nazionali, si sono aperte piccole brecce nel muro delle resistenze nazionali, anche grazie all'esperienza che nel frattempo si andava sviluppando per la gestione delle missioni civili¹². Così, nel 2004 è stato istituito il *Centro operativo Ue (Eu OpCen)*, che pure aveva compiti di mero coordinamento tra le varie missioni, e verrà attivato per la prima volta solo nel 2012¹³. Nel frattempo le missioni militari continuavano a poter contare solo sui quartier generali messi a disposizione da alcuni paesi (Italia, Regno Unito, Spagna, Francia e Grecia). La situazione è cambiata dopo il referendum sulla Brexit, con la prospettiva dell'uscita del Regno Unito dall'Unione. Nel giugno del 2017, in attuazione di quanto già previsto dalla Strategia globale dell'Ue, è stata istituita una struttura centralizzata e permanente per la gestione delle missioni militari, collocata all'interno dello Stato maggiore Ue. Mutuando il nome dalla sua omologa struttura civile (e anche per evitare il termine, ancora tabù, di "quartier generale") l'organismo ha preso il nome di **Capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC)**. Ad oggi questa struttura ha la responsabilità per la pianificazione strategica e la condotta delle operazioni militari di carattere non esecutivo (cioè, attualmente, le tre

¹¹ Sulla resistenza del Regno Unito ad accettare il termine stesso di "quartier generale" vedi, ancora a partire da un ricordo personale, Serrano, *Truth...*, cit. 21.

¹² Nel 2007 era stato infatti creato il primo "quartier generale" delle missioni civili, per la gestione e il coordinamento dei diversi interventi sul terreno, cioè la Capacità civile di pianificazione e condotta (CPCC, dall'acronimo inglese).

¹³ La proposta di creare questo organismo fu avanzata da alcuni paesi Ue, in particolare da Francia e Germania, in coincidenza con uno dei momenti di maggiore tensione transatlantica, per le profonde divergenze in relazione alla campagna militare in Iraq avviata dagli USA. La struttura, rafforzata nel 2014, è poi confluita nel MPCC. Su questi temi vedi tra gli altri K. Engberg, *The EU and Military Operations. A comparative analysis*, 2014, 47 ss.

missioni di addestramento e consulenza attive in Africa). Nel novembre del 2018 il Consiglio ha ampliato lo staff e le responsabilità del MPCC (che pure rimangono assolutamente insufficienti) "auspicando" altresì che, entro il 2020, il MPCC sia chiamato ad esercitare il comando anche su almeno una missione operativa (con forze non superiori a 2500 unità). In attesa che questa possibilità venga attivata, per le missioni esecutive (ad eccezione di quelle in cooperazione con la Nato) il problema della catena di comando rimane aperto. I **comandanti delle singole missioni**, infatti, pur avendo una serie di obblighi, in primo luogo di carattere informativo, nei confronti di Stato maggiore e Comitato militare Ue, rispondono direttamente all'organo politico (cioè al COPS). Le norme sulla direzione militare contenute nelle decisioni sulle missioni possono attribuire un ambito più o meno ampio di autonomia al comandante della missione, ma riflettono questa ambiguità di fondo.

Altra questione abbastanza delicata è quella del **finanziamento delle missioni**. A differenza di quanto previsto per quelle civili, per le missioni militari, il principio generale è che le spese devono essere coperte dagli Stati che vi prendono parte. Seguendo la regola del "ciascuno si fa carico delle proprie spese" ("*costs lie where they fall*"), ciascun Paese che partecipa alla missione deve finanziare autonomamente gli assetti e il personale che vengono impiegati (sul modello Nato). Da questa regola è esclusa una piccola quota di spese (che in media oscilla tra il 5 e il 15 % dei costi complessivi), che vengono considerati come "costi comuni" della missione. Tali costi vengono finanziati collettivamente dagli Stati membri, in base al loro prodotto interno lordo, sempre però fuori dal bilancio comune, secondo un metodo di ripartizione, il cd. "**meccanismo Athena**", istituito nel 2004¹⁴. Regole finanziarie del genere ovviamente non incentivano gli Stati a partecipare alle missioni e a mettere a disposizione assetti di qualità e quantità adeguati. Anche per questo il processo di *force generation* delle missioni è spesso molto problematico, e comporta tipicamente grandi difficoltà e ritardi nell'avvio effettivo delle attività. Per migliorare la situazione nel giugno del 2018 l'allora Alto Rappresentante Federica

¹⁴Athena può finanziare i costi comuni delle operazioni militari dell'Ue, e cioè, ad esempio, i costi operativi e di costituzione del comando, i sistemi informatici, l'alloggio delle truppe, i servizi medici nel teatro operativo, l'acquisizione di immagini satellitari, gli eventuali rimborsi alla Nato, all'Onu o ad altre organizzazioni. Se il Consiglio lo decide, Athena può anche finanziare i costi relativi al trasporto e all'alloggio delle forze, nonché il carburante e altri costi analoghi connessi ai contingenti nazionali. Se richiesto dal comandante dell'operazione, Athena può finanziare anche, tra l'altro, attrezzature supplementari essenziali, servizi medici, altre capacità essenziali a livello di teatro (sminamento, protezione chimica, biologica, radiologica e nucleare), stoccaggio e distruzione di armi. In alcuni casi, la definizione dei costi comuni della missione può costituire un nodo politico molto significativo. Nel caso dell'operazione Irini, come si vedrà, si è posto il tema di comprendere o meno tra i "costi comuni" le spese per l'accoglienza delle persone migranti salvate in mare dagli assetti dell'operazione.

Mogherini ha proposto di istituire uno **Strumento europeo per la pace** (*European Peace Facility, EPF*), al di fuori del bilancio comune, che consentirebbe all'Ue di finanziare una percentuale più elevata (intorno al 40%) dei costi comuni per le missioni militari. Il meccanismo dovrebbe garantire che i finanziamenti Ue siano disponibili in via permanente, consentendo un dispiegamento più rapido delle truppe e favorendo eventualmente anche le "coalizioni dei volenterosi" di cui parla l'art. 44 del Trattato¹⁵. Il fondo sarebbe anche utilizzato non solo per finanziare le operazioni di *peace keeping* condotte da altre organizzazioni regionali e internazionali (come avviene già oggi per le missioni dell'Unione africana) ma anche per sostenere a livello bilaterale iniziative di singoli stati africani. L'entità finanziaria dello strumento è però ancora da definirsi. Secondo la proposta originaria della Commissione, lo Strumento europeo per la pace avrebbe dovuto essere dotato di risorse per 10,5 miliardi di euro per il periodo 2021/2027, corrispondente al prossimo Quadro finanziario pluriennale (ma esterno ad esso). Anche per questa iniziativa, però, come per altri capitoli della PSDC (tra cui Fondo europeo per la difesa e mobilità militare), ci sarà probabilmente una riduzione delle ambizioni originarie, anche per lo stravolgimento delle priorità finanziarie dell'Unione provocato dall'emergenza Covid-19¹⁶.

1.3. Lo stato dell'arte

L'avvio di una missione si iscrive nelle priorità di politica estera dell'Unione, ma all'origine di tutto c'è ovviamente la motivazione degli Stati. Spesso è uno dei paesi più grandi che si muove per primo (magari in virtù di legami derivanti dal passato coloniale, presenza sul terreno o altri interessi specifici) e poi cerca di aggregare degli altri paesi in vista della decisione comune. Le missioni e operazioni che sono state condotte finora, comprese quelle ancora in corso, sono **molto diverse tra loro per una serie di fattori, dal contesto di intervento al mandato, dalla durata alle truppe impiegate al numero di paesi partecipanti**. La prima in assoluto, nel 2003

¹⁵Così, ad esempio, Meyer, *10 years...*, cit.

¹⁶Già tra dicembre 2019 e febbraio 2020, le proposte, rispettivamente, della presidenza di turno finlandese e del Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, nell'ambito di una complessiva riduzione delle ambizioni del bilancio comune Ue, contenevano forti riduzioni, rispetto alle proposte iniziali della Commissione, sia per lo Strumento europeo per la pace che per il capitolo sulla Difesa nel QFP 2021/2027 (cioè fondo europeo per la difesa e mobilità militare). Attualmente si ipotizza per il nuovo strumento finanziario un budget di 8 miliardi di euro. L'Alto Rappresentante ne ha sempre sottolineato l'importanza. Già a fine gennaio 2020, a margine di una riunione del Coreper, aveva chiesto agli Stati un forte sostegno agli Stati per garantire allo strumento adeguate risorse finanziarie, "anche a scapito del Fondo europeo per la difesa". Il Consiglio Ue del 16 giugno scorso ha sottolineato il "bisogno urgente" di un "effettivo" EPF, da rendere operativo, "con adeguato finanziamento" entro gennaio 2021.

(nell'allora Macedonia), aveva 357 militari, mentre l'anno dopo, in Bosnia Erzegovina, ne furono dispiegati circa 7 mila. Una varietà simile si rinviene per quanto riguarda la durata dell'intervento. In Bosnia (seppure con finalità e assetti che sono molto cambiati nel corso e del tempo) l'Unione è presente da 16 anni. In altri teatri ha fatto apparizioni anche molto fugaci, con missioni "ponte" nate per dare ad altri attori (ad esempio Onu e Unione Africana) il tempo di schierare missioni più robuste. In alcuni casi le missioni Ue sono partite fin dall'inizio con la partecipazione di molti Stati membri, mentre altre volte l'impegno è ricaduto sulle spalle di pochi paesi¹⁷. Nei Balcani l'Ue ha sperimentato operazioni "miste", sulla base di appositi accordi (cosiddetti "*Berlin plus*") con la Nato; altrove ha operato e opera in collaborazione con le Nazioni unite e con altre organizzazioni regionali, a partire dall'Unione africana. Le missioni Ue sono anche sempre state (e lo sono tuttora) un polo di attrazione per una serie di **paesi terzi** che hanno scelto questo formato per agire sullo scenario internazionale, per ampliare le relazioni politiche con l'Unione o rafforzare la propria domanda di adesione (dalla Norvegia all'Ucraina, dalla Georgia alla Turchia, dai paesi dei Balcani alla Svizzera, al Cile o al Sudafrica)¹⁸. Non sono purtroppo mancate vittime, nella storia delle missioni militari Ue, così come interventi, di solito limitati nel tempo, in situazioni di grande tensione o di aperto conflitto, come nel 2003 nella Repubblica democratica del Congo, o nel 2014 EUFOR Chad/RCA. Spesso all'Unione è stata rimproverata una certa riluttanza ad affrontare scenari difficili dal punto di vista politico e di sicurezza, a favore di contesti che, come rilevato potevano apparire "più un'opportunità che una sfida" (ma la stessa critica esso potrebbe valere per quasi tutti gli attori della comunità internazionale)¹⁹. Attualmente le missioni che operano nei contesti più difficili (Somalia, Mali e Repubblica Centrafricana) non hanno funzioni esecutive, ma svolgono compiti di addestramento militare e consulenza per la riforma del settore della difesa e sicurezza. L'operazione in Bosnia

¹⁷Per favorire l'avvio degli interventi Ue (cui teneva molto), la Francia è arrivata a fornire oltre l'80% degli assetti per l'operazione Artemis nella Repubblica democratica del Congo, i due terzi di quelli per EUFOR Chad/Rca, e oltre il 60 % di EUTM Rca. Per altre missioni, sempre considerando il momento di avvio, la distribuzione dell'impegno è stato più equilibrato. Per Althea, l'Austria ha contribuito all'inizio per il 21 % delle truppe, Italia e Polonia per il 13 % ciascuno e l'Ungheria per l'11%. All'avvio dell'operazione Atalanta i maggiori contributtori sono stati Germania (col 25%), Francia (21%) e Spagna (20%). Per Sophia il maggior impegno iniziale è stato dell'Italia (con quasi il 50% degli assetti), seguita da Germania e Spagna. Il quadro completo in Krotz U. e Wright K., *CSDP Military Operations*, in Meijer H., Wyss M. (eds.), *The Handbook of European Defence*, 2018.

¹⁸ Nelle Conclusioni della riunione dello scorso 16 giugno (approvate in via scritta il giorno successivo), il Consiglio, apprezzato il 6° Rapporto sulla cooperazione PSDC con i paesi terzi, ha invitato l'Alto Rappresentante a presentare, entro la fine dell'anno, "raccomandazioni concrete" per rafforzare la partnership strategica con questi paesi sui temi della difesa e sicurezza (punto 23).

¹⁹ Su questi temi vedi Engberg K., *Ten years of EU military operations*, EUISS, 2013, che rileva anche la tendenza ad intervenire in scenari in cui forze europee erano già presenti, in contesti bilaterali o multilaterali.

Erzegovina, la più longeva in assoluto, con il miglioramento della situazione di sicurezza del paese si è ridotta nei numeri e ha mutato parzialmente mandato. L'operazione Atalanta opera in un ambiente ostile, anche se molto asimmetrico, visto che ha il compito di impedire atti di pirateria, generalmente condotti con mezzi con ridotte capacità offensive. Più incerto il contesto in cui opera, nel mar Mediterraneo, la **nuova operazione Irini**. Ai suoi assetti capiterà probabilmente di frequente di doversi confrontare non solo con le imbarcazioni sospette (di trasportare illegalmente materiali di armamento verso la Libia), ma anche con **navi militari di altri Stati**, magari alleati (come purtroppo già avvenuto con navi militari turche lo scorso 10 giugno)²⁰.

Ovviamente, nel corso di questi anni, non sono mancate le battute d'arresto e le difficoltà. Sullo sfondo c'è ovviamente il tema di fondo delle relazioni tra gli Stati membri, i loro interessi e anche tra le loro attitudini e culture strategiche in relazione all'utilizzo dello strumento militare. C'è poi la **questione del personale e degli assetti disponibili**, di cui si è sempre lamentata la scarsità, da ultimo nelle [Conclusioni](#) del Consiglio Ue del 16 giugno scorso. Pesa su questo anche il mancato utilizzo, finora, dei Gruppi tattici dell'Ue (i cosiddetti [battle groups](#)), che teoricamente dovrebbero servire anche e soprattutto a questo (su cui pure è tornato lo stesso recente Consiglio Ue, invitando gli Stati a un maggiore impegno). Spesso alla decisione di avviare una missione non è seguita una adeguata generazione della forza militare necessaria (tanto che qualcuno propone di accorpate i due momenti, rinviando la decisione di avvio al momento in cui gli Stati si impegnano a fornire i mezzi necessari. Alcune volte le missioni hanno fatto emergere i limiti dell'autonomia capacitativa Ue, oltre che le resistenze alla condivisione di assetti cruciali, come quelli di *intelligence*. Non sono poi mancati i casi in cui divisioni politiche e lentezze procedurali hanno ritardato l'avvio di operazioni che avrebbero avuto tutte le caratteristiche

²⁰ L'Alto Rappresentante ha citato l'episodio nella [conferenza stampa](#) a margine del Consiglio Ue del 16 giugno scorso. La stampa francese si è occupata in particolare della questione, anche perché (come racconta questo [resoconto](#) dettagliato), sia prima che dopo essersi confrontata aspramente con una nave greca dell'operazione Irini, la stessa nave militare turca *Cirkin* (che navigava a protezione di una nave commerciale battente bandiera della Tanzania, nei suoi continui viaggi tra la Turchia e la Libia) aveva avuto diversi episodi ostili nei confronti di navi militari francesi, costringendo la Nato ad aprire un'inchiesta (la questione è stata ovviamente molto coperta dalla stampa francese; tra i tanti si può vedere [articolo](#) su *Le Figaro* del 17 giugno, che parla di "manovra estremamente aggressiva" e di "minaccia" alla Francia da parte della Turchia (anche per l'atto, ritenuto piuttosto inusuale tra navi militari alleate, della "illuminazione radar" della fregata francese da parte della nave turca). Per la stampa italiana si può vedere, tra gli altri, *La difesa europea si infrange sul muro dei Paesi sovrani*, su la Repubblica del 22 giugno.

dell'urgenza, o i casi in cui l'Ue non è stata in grado di rispondere a richieste pressanti d'intervento (anche formalizzate in sede Onu)²¹.

A quasi vent'anni dal loro avvio, **le missioni militari rappresentano una piccola parte dell'intervento esterno dell'Unione**. Non potrebbe che essere così, del resto, per una "potenza civile", che si è sempre qualificata, all'esterno dei suoi confini, in termini di "potere normativo" e di assetto valoriale. La proiezione internazionale dell'Ue è del resto tradizionalmente affidata a un ampio e collaudato strumentario di interventi, che operano su leve economiche, diplomatiche e politiche: dagli accordi commerciali agli aiuti allo sviluppo, dalle sanzioni economiche alla condizionalità, dal dialogo politico alle coalizioni nei contesti multilaterali. Confrontarsi con l'uso della forza, con l'impiego diretto di uno strumento militare autonomo, ha rappresentato per l'Unione un vero e proprio passaggio "esistenziale", tale da mettere in questione la sua stessa identità di attore internazionale. Una valutazione complessiva delle missioni fin qui svolte (e di quelle in corso di svolgimento) è ovviamente molto difficile. Il giudizio è inevitabilmente condizionato dalla prospettiva con cui si osserva questa esperienza. In quanto fatto finora si può vedere un nuovo tassello, anche se incerto e accidentato, del rafforzamento dei valori e degli interessi Ue nel mondo, oppure, al contrario, un'ulteriore conferma della sua incapacità di occuparsi in maniera efficace della sicurezza collettiva, propria e degli altri. Di certo, però, **dopo quasi vent'anni e circa 200 mila militari complessivamente impiegati**, lo strumento delle missioni militari appare per l'Ue un dato acquisito delle sue politiche esterne, così come della "divisione del lavoro" tra i diversi soggetti della comunità internazionale sul tema della sicurezza collettiva.

1.4. L'emergenza Covid-19 e le prospettive future

Con uno dei primi atti della sua nascente politica di sicurezza e difesa comune, i cosiddetti *Helsinki Headlines Goals*, nel 1999 l'Unione si pose un obiettivo molto ambizioso: raggiungere, entro il 2003, la capacità autonoma di dispiegare sul terreno, in 60 giorni, un contingente di 60 mila militari, mantenendolo operativo per almeno un anno. Più che su una valutazione realistica della realtà, l'obiettivo era stato definito sulla scorta di quanto appena successo nella ex Jugoslavia, calcolando la quantità di truppe che sarebbe stato necessario per impedire il conflitto. Anche se con un orizzonte temporale spostato più volte in avanti, l'obiettivo fissato a

²¹ Ad esempio in Libano nel 2006, nella Repubblica democratica del Congo nel 2008 o in Mali nel 2012. Questi e altri casi in Vedi Krotz, Wright, *CSDP...*, cit., 882s. e Engberg K., *The Eu and Military Operations...*, cit.

Helsinki è ancora in piedi, e ancora difficilmente realizzabile²². Nel frattempo, però, il panorama della cooperazione militare in ambito Ue è profondamente mutato. Negli ultimi anni in particolare, caratterizzati da grandi difficoltà per la costruzione europea, proprio i temi della difesa comune, tradizionalmente rivendicati come gelosa sovranità, più di altri, dagli Stati nazionali, hanno visto significativi progressi²³. Una serie di fattori, sia interni che esterni, **hanno spinto i paesi Ue nella direzione di una sempre maggiore cooperazione** (dalla riduzione dei bilanci nazionali alle nuove sfide alla sicurezza, al mutato atteggiamento degli Stati Uniti, ecc.). L'obiettivo del 1999 indicava una prospettiva puramente quantitativa: un certo ammontare di risorse, da condividere, per uno scopo comune e un tempo definito. Lo scenario di riferimento, oggi, è ben più articolato. Da alcuni anni gli Stati si sottopongono alla *Revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD)*, processo che, in una sorta di “semestre europeo della difesa”, ha lo scopo di individuare le carenze capacitive dei singoli strumenti militari nazionali, pianificando insieme (per quanto possibile), gli investimenti. Per colmare le lacune così individuate, gli Stati, con l'aiuto del Servizio europeo di azione esterna, dell'Agenzia europea della difesa, e dello Stato maggiore Ue possono proporre progetti collaborativi nell'ambito della *Cooperazione strutturata nella difesa (PESCO)*²⁴. Il *Fondo europeo per la difesa*, infine, a partire dal prossimo bilancio pluriennale 2021/2027 (ma con importanti strumenti preparatori operativi già oggi), dovrebbe fornire la leva finanziaria, a pesare sul bilancio comune, per favorire la realizzazione di questi progetti, rafforzando altresì la base industriale e tecnologica dell'industria europea della difesa²⁵. Si definisce dunque un percorso istituzionale che, almeno nelle intenzioni (e con tutte le difficoltà e resistenze), è congegnato per individuare le lacune esistenti e fornire poi gli strumenti per colmarle, attraverso una collaborazione tra gli Stati e, in prospettiva, una maggiore integrazione della base industriale.

Le missioni militari vanno dunque oggi inserite in un contesto più ampio di collaborazione in ambito Ue. Con tutti i limiti e tutte le incertezze, non è nulla di meno che il processo con cui una delle organizzazioni più

²²Il raggiungimento dell'obiettivo è stato prima rinviato (al 2010) e poi, più recentemente, articolato in un percorso “per fasi”. Su questi profili si veda per esempio Fiott D., *As you were? The Eu as an evolving military actor*, in Fiott (ed.), *The CSDP...*, cit. 116ss.

²³ Si veda ad esempio l'[intervista](#) di bilancio del suo mandato Alto Rappresentante, di Mogherini, nel gennaio 2020.

²⁴ Finora, come noto, ne sono stati approvati ben 47 (poi ridotti a 46), che spaziano dalla mobilità militare al drone *Euromale*, dalla capacità medica comune alle corvette europee. Sui progetti PESCO, con particolare riferimento a quelli della terza “tornata”, approvati nel novembre 2019, si può vedere anche il [dossier](#) di documentazione del Senato della Repubblica.

²⁵ Sulle politiche Ue di sostegno all'industria europea della difesa si può vedere il [dossier](#) di documentazione del Senato della Repubblica.

complesse della storia sta cercando di ampliare le sue capacità e di adattare le sue istituzioni per svolgere una serie sempre più ampia di compiti di politica di sicurezza. Gli attuali scenari geopolitici portano infatti inevitabilmente a un ampliamento del livello di ambizioni Ue nel campo della difesa, rispetto alle origini della PSDC. Nel 2003, in coincidenza con l'avvio della prima missione militare Ue, nello scenario disastroso della ex-Jugoslavia, la Strategia europea di sicurezza sanciva che "ora l'Europa è più sicura che mai". Nel 2016, la versione aggiornata di quel documento, la Strategia globale Ue, delinea uno scenario molto meno rassicurante, che purtroppo meglio corrisponde alla realtà attuale. Molto più che in passato, gli interventi esterni non servono più non solo per pacificare il mondo, ma anche per **"proteggere l'Europa, i propri Stati membri e le sue istituzioni"**.

A questo quadro si è ora aggiunto il tema del **Covid-19**. L'emergenza ha ovviamente inciso direttamente sull'operatività delle missioni Ue. Il [Consiglio Ue](#) del 16 giugno scorso ha stabilito l'avvio di un processo di ritorno alla normalità per gli interventi Ue all'estero, che pure, ha ammesso lo stesso Borrell, non sarà facile e immediato, a cominciare dal **rientro del personale nei teatri operativi**. Dall'inizio della pandemia, in effetti, l'Alto Rappresentante ha sottolineato l'importanza di mantenere attiva la presenza Ue nelle diverse aree di intervento, sottolineando anche il ruolo di alcune missioni a sostegno dei paesi ospiti nel contrasto all'emergenza. Con l'emergenza sanitaria le missioni hanno comunque ovviamente registrato un calo del personale impiegato in ragione delle riduzioni, sospensioni o rimodulazioni delle attività. I problemi maggiori li hanno avuti le missioni non esecutive, che hanno compiti di addestramento delle forze armate e di consulenza strategica, e implicano quindi maggiori contatti interpersonali. Sono state così sospese, anche per la presenza di personale contagiato, le attività delle missioni in Repubblica Centrafricana, Mali e Somalia. Situazione diversa per le due operazioni esecutive attive nel momento dell'avvio del *lockdown*, cioè EUFOR Althea, in Bosnia Erzegovina e Atalanta, al largo della Somalia. Queste, come ha detto l'Alto Rappresentante, sono state sempre **"operative al 100 %"**, anche grazie ai protocolli per la riduzione del contagio (come il rifornimento in mare delle navi di Atalanta, per evitare di entrare in porto). Per l'operazione Irini, istituita il 31 marzo ma operativa solo dall'inizio di maggio, l'emergenza ha invece pesato sul processo di "generazione della forza", e poi sul trasferimento dei militari e degli assetti verso il comando e le zone di operazione.

L'emergenza condiziona comunque in ogni aspetto della difesa comune europea²⁶. C'è intanto da capire l'ammontare dei fondi che saranno dedicati al capitolo sicurezza e difesa nel nuovo bilancio pluriennale 2021/2027. A fronte dell'urgenza di dirottare quante più risorse finanziarie possibili per contrastare le conseguenze economiche e sociali della crisi, **il rischio è che la difesa europea sia "vittima del grande lockdown"** con risorse ridotte e arretramento dei progetti collaborativi²⁷. C'è poi da dire che il Covid-19 ha poi riportato d'attualità il ruolo delle forze armate nella gestione delle emergenze, non solo a livello nazionale, ma anche in un'ottica di coordinamento europeo. All'interno dello Stato maggiore Ue, a partire da maggio è stata attivata una *task force* per lo scambio di informazioni e di *best practices* tra gli Stati membri. Alcuni strumenti della difesa comune, sviluppati negli anni recenti, consentono poi di sostenere **progetti collaborativi per rafforzare la risposta comune a emergenze sanitarie**. Questo è possibile sia nel quadro della Cooperazione strutturata permanente che attraverso i fondi per il sostegno dell'industria europea della difesa. Tra le iniziative già partite, prima dell'emergenza, si possono segnalare il comando medico europeo (coordinato dalla Germania), il progetto per rafforzare il soccorso medico nelle emergenze (coordinato dall'Italia), l'addestramento comune contro le minacce chimiche e batteriologico o la mobilità militare. Se è vero che, come sostiene l'Alto Rappresentante, **"la salute è diventata una parte essenziale del sistema della sicurezza"**²⁸, tutto lascia pensare che iniziative del genere, da qui in avanti, vengano rafforzate e accelerate. Anche senza arrivare a ipotizzare operazioni militari congiunte all'interno dei confini Ue, è evidente che il contrasto alle emergenze sanitarie, che in futuro potrebbero essere sempre più frequenti, rappresenta un ennesimo elemento di urgenza per il coordinamento e la collaborazione tra gli Stati, come recentemente rilevato anche dal generale Graziano, Presidente del Comitato militare Ue²⁹.

Del resto l'emergenza Covid-19 pare destinata a produrre conseguenze significative sugli assetti geopolitici mondiali. Su questo tema, dall'avvio della pandemia, si è aperto un ampio dibattito a livello internazionale. Pure nelle diverse prospettive, tutte le previsioni concordano sul fatto che l'emergenza sanitaria (e la possibilità che fenomeni del genere possano

²⁶Sulla difesa comune europea nell'emergenza Covid-19 si veda il [dossier](#) di documentazione del Senato della Repubblica.

²⁷ Si veda, contro questo rischio, l'[appello](#) di alcuni studiosi del settore, pubblicato in Italia su Affari internazionali. Consapevoli di questo rischio, i ministri della difesa Ue, nel Consiglio dello scorso 16 giugno, hanno invece invocato un adeguato finanziamento, tra l'altro, per il Fondo europeo della difesa, "anche per superare le conseguenze della crisi economica del settore". Nello stesso senso anche la [lettera](#) dei ministri della difesa di Italia, Germania, Francia e Spagna, poi sottoscritta da diversi altri paesi.

²⁸Così Borrell in una recente [intervista](#).

²⁹ Si veda la recente [audizione](#) del generale Graziano presso la Commissione difesa del Senato.

riproporsi o essere addirittura favoriti per fini malevoli) rischia di accentuare la tendenza, già in corso, al peggioramento del quadro strategico internazionale. Ciò probabilmente, tra le tante cose, pone l'Ue di fronte alla necessità di tematizzare un suo possibile cambio di postura internazionale. Il Consiglio Ue dello scorso 16 giugno, anche tenendo conto delle "vulnerabilità" emerse durante la crisi, ha ricordato l'importanza degli impegni alla mutua assistenza e alla solidarietà tra gli Stati membri, che sono non solo aspirazioni generiche ma anche obblighi giuridici sanciti nei Trattati. Come hanno [scritto](#) recentemente l'Alto Rappresentante Borrell e il Commissario al mercato interno (e alla difesa), Breton, del resto. **"l'epoca dell'Ue conciliante, se non *naïf*, è passata"**. Nel nuovo scenario, hanno aggiunto, il "*soft power* virtuoso" non basta più, e l'Ue deve dunque aggiungere una dimensione di *hard power*, che, pur non riducendosi alla sola dimensione militare, richiede lo sviluppo dell'Europa della difesa.

2. LE MISSIONI IN CORSO

2.1. EUFOR Althea

L'operazione EUFOR Althea è stata avviata nel dicembre del 2004 ed è la missione Ue di più lunga durata³⁰. Seconda operazione militare Ue nei Balcani (dopo Concordia nell'allora Macedonia), ha il mandato di **garantire la sicurezza e la stabilità della Bosnia-Erzegovina**, assicurando il rispetto degli Accordi di Dayton, che, nel 1995, avevano posto fine al conflitto tra le diverse entità. Oltre a questo compito principale, Althea svolge attività di formazione delle forze armate locali e sostiene i programmi di controllo delle armi e di sminamento del paese. Al suo avvio, la missione contava circa 7.000 unità, il contingente più grande mai dispiegato dall'Unione. Nel corso degli anni, col progressivo migliorare delle condizioni di sicurezza del paese, le truppe sono man mano diminuite, fino alle attuali circa 600³¹.

Uno degli aspetti distintivi della missione è il suo **rapporto con la Nato**. Althea nasce infatti per subentrare alla missione con cui l'Alleanza era già presente nell'area da diversi anni. L'esperienza di questa operazione è dunque istruttiva delle problematiche e delle potenzialità delle relazioni tra le due organizzazioni sul terreno concreto di un'operazione. Una volta concluso il conflitto, la Nato aveva necessità di ridurre la propria presenza in Bosnia e in tutti i Balcani occidentali. L'Ue, purtroppo assente nel conflitto, aveva così l'occasione di favorire la pacificazione del paese, senza però cominciare da zero, ma "appoggiandosi" a una missione già operativa, che vedeva peraltro già impegnati tutti gli Stati membri³². Proprio in vista di questo "passaggio di consegne", dai primi anni 200 la Nato e l'Ue avevano ripreso il percorso avviato ai tempi dell'Unione Europea Occidentale. Gli accordi di Berlino del 1994 furono dunque ampliati e aggiornati, per definire i termini della reciproca cooperazione (utilizzo di assetti Nato in operazioni militari Ue, meccanismi di consultazione, catena di comando ecc.). Althea

³⁰Il sito della missione è www.euforbih.org.

³¹All'avvio della missione le truppe erano dislocate nella base centrale e in tre task force regionali (a Tuzla, Banja Luka e Mostar), che sono poi state chiuse. Il grosso del personale è attualmente di stanza nella base di Butmir, vicino Sarajevo. Sono rimasti attivi, anche se molto ridotti nei numeri, i team di contatto e osservazione, sparsi nel territorio, che hanno lo scopo di assicurare una presenza più diffusa e un contatto più ravvicinato con la popolazione e con le autorità locali.

³²Con la sola eccezione della Danimarca, che, in virtù di una clausola di opt out, non partecipa alle iniziative PSDC.

nasce come "missione *Berlin plus*", con un quartier generale collocato nel Comando Nato in Europa³³.

Nonostante il momento non certo facile delle relazioni transatlantiche (segnate dalle divisioni sull'avvio della guerra Usa in Iraq), il passaggio di consegne tra SFOR e la nuova missione europea non incontrò troppe difficoltà, se non su aspetti limitati (come la sostituzione delle truppe Usa americane o la condivisione dell'*intelligence*). Si pose invece una questione molto delicata per la definizione del mandato di Althea. Diversi paesi Ue, in particolare Francia e Germania, auspicavano che l'operazione Ue ereditasse tutti i compiti svolti fino a quel momento dalla Nato. Gli Usa però non intendevano abbandonare completamente la Bosnia, ma piuttosto riorganizzare la presenza Nato in chiave regionale. Si pose comunque la necessità di definire una **divisione di competenze tra le due missioni**, tema su cui, evidentemente, gli accordi *Berlin plus* non dicevano nulla³⁴. Alla fine, alla Nato furono affidati compiti limitati ma molto significativi (la ricerca delle persone accusate di crimini di guerra e l'assistenza per le riforme nel settore della difesa), che richiedevano il mantenimento di funzioni esecutive nel territorio e l'interlocazione diretta con le istituzioni politiche³⁵.

³³Lo stesso era già successo l'anno precedente per l'operazione Concordia, che aveva però un ambito operativo e temporale molto più limitato. Gli accordi Berlin plus prevedevano anche la possibilità che, in caso di emergenze legate alla situazione sul terreno, le missioni Ue potessero attingere alle riserve di personale operativo Nato. Si trattava di una garanzia preziosa, in uno scenario imprevedibile come quello balcanico. Il comando dell'operazione, secondo gli accordi di Berlino, fu assunto dal Vice Comandante supremo dell'Alleanza (*DSACEUR*), incarico che in quel momento (come del resto quasi sempre nella storia dell'Alleanza) era svolto da un generale britannico. Per assicurare il miglior coordinamento possibile tra le due organizzazioni, per l'avvio di Althea l'Ue scelse un generale britannico anche come comandante operativo dell'operazione (force commander). In occasione dell'avvio di Althea furono anche rafforzate le strutture di coordinamento tra le due organizzazioni: nel Comando generale della Nato in Europa (*SHAPE*) è stata attivata una "cellula Ue", mentre un *liaison office* della Nato si è installato presso lo Stato maggiore Ue.

³⁴Un analogo tema di divisione delle competenze si era posto del resto per la missione Concordia in Macedonia, dove la Nato aveva conservato il mandato di assistenza alle autorità locali per il controllo delle frontiere (considerata, in quel contesto, una questione di carattere militare). Dopo il passaggio di consegne con la missione Althea, le autorità della Nato decisero infatti di unificare tutte le attività condotte nei Balcani in un unico contesto, dando vita, nell'aprile del 2005, all'operazione "Joint Enterprise", che ricomprendeva, tra l'altro, KFOR in Kosovo e, appunto, l'*Head Quarter* di Sarajevo. KFOR, attualmente a guida italiana (come si legge nella delibera del governo per l'autorizzazione alla missione) ha lo scopo di contribuire alla creazione di un ambiente sicuro e protetto e di assistere allo sviluppo delle istituzioni del Kosovo, al fine di conseguire la stabilità della regione. Il suo mandato prevede: garantire la sicurezza e la libertà di movimento nella regione, benché come "terzo responsabile" dopo rispettivamente le organizzazioni di sicurezza kosovare e la missione Ue EULEX; vigilare sul rispetto e la piena applicazione da parte della Serbia del *Military Technical Agreement* del 1999 e fornire supporto e collaborazione alle organizzazioni internazionali operanti in Kosovo nonché sostenere lo sviluppo delle organizzazioni di sicurezza kosovare.

³⁵ Tutto ciò, come sosteneva in particolare l'allora Alto rappresentante, Javier Solana, rischiava di ridurre la credibilità dell'Ue come attore in grado di sostituirsi integralmente al ruolo svolto dalla Nato (su cui Smith, *Europe's Common Security...*, cit., p.64). L'assistenza alla riforma del settore della difesa include anche il coordinamento delle attività relative alla *Partnership for Peace* (PfP) e l'accesso della Bosnia

C'era poi la questione dei **paesi da coinvolgere nell'operazione**. Se alle missioni PSDC partecipano normalmente contingenti di paesi non Ue, per Althea, proprio perché operazione "*Berlin plus*" si poneva il problema opposto, e cioè se a tutti gli Stati Ue fosse essere consentito di parteciparvi. Gli Stati Uniti avevano da subito espresso una certa perplessità nei confronti dei paesi non Nato, mentre per la Turchia c'era la questione "esistenziale" della possibile partecipazione di Cipro, che in quella fase era in procinto di entrare nell'Ue. Alla fine Ue e Nato decisero che a queste operazioni in collaborazione potessero partecipare solo i paesi membri dell'Alleanza o ad essa associati (con programmi che prevedono la stipula di accordi bilaterali di sicurezza)³⁶.

A differenza di quanto accadrà in seguito in tutte le altre missioni Ue, Althea è stata avviata, nel 2004, senza una data di scadenza. Non c'è dunque bisogno di interventi periodici del Consiglio Ue per rinnovare il mandato. Althea, però, come tutte le operazioni esecutive Ue, opera anche in base a un mandato ONU, che invece è temporaneo e viene rinnovato di volta in volta (attualmente è in vigore fino a novembre 2020), sul presupposto della disponibilità dell'Ue a continuare a svolgere (in collaborazione con la Nato) le sue attività³⁷.

Nel 2019 l'Italia ha partecipato alla missione con 5 unità di personale militare, con un fabbisogno di poco inferiore ai 290 mila euro. Nel 2020 si prevede un incremento di personale, fino a 40 unità, con una spesa di poco superiore al milione di euro.

Erzegovina nella struttura integrata NATO, così come consulenze tecniche e corsi addestrativi in favore delle forze armate bosniache.

³⁶ Veniva così sancita l'esclusione di Cipro, oltre che (fino alla stipula del suo trattato di associazione alla Nato) di Malta.

³⁷ Negli oltre 15 anni di vita di Althea, la situazione della Bosnia Erzegovina è ovviamente molto mutata, sia sotto il profilo della sicurezza che degli assetti sociali e istituzionali. Si è dunque più volte posto il tema di interrompere la presenza militare dell'Unione, anche perché da diversi anni (dal 2012) è stata chiusa la missione civile attiva nel paese. D'altro canto, nessuna delle successive missioni militari dell'Ue è stata avviata in collaborazione con la Nato e non è attualmente prevedibile che ciò possa avvenire in futuro. Porre fine ad Althea dunque, al di là delle valutazioni di ordine operativo, significherebbe interrompere, potenzialmente per sempre, l'esperienza finora più intensa di collaborazione tra Ue e Nato, sancendo di fatto il superamento degli accordi Berlin plus. Su questo tema, nell'ambito di una riflessione più ampia sulla missione, con particolare attenzione al posizionamento degli Stati, si può vedere Palm T., *The changing character of EUFOR Althea: power politics or learning?*, Cambridge Review of International Affairs, vol. 30, 2017.

2.2. EUNAVFOR Atalanta

Atalanta è un'operazione esecutiva con compiti di sorveglianza delle acque al largo della Somalia e di contrasto agli atti di pirateria³⁸. La missione è stata avviata nel dicembre del 2008 e da allora è stata più volte rinnovata, con alcune significative modifiche. Il mandato attuale scade il 31 dicembre 2020.

Il compito dell'operazione è duplice: da un lato **fornire protezione (anche con personale armato a bordo), alle navi di aiuti umanitari** diretti alla popolazione somala; dall'altro sorvegliare le acque al largo della Somalia, per **proteggere le navi mercantili in transito**³⁹. Per svolgere questi compiti, Atalanta prende le misure necessarie, “per dissuadere, prevenire e intervenire, anche con l'uso della forza, contro gli atti di pirateria”⁴⁰. La zona di operazione, prevista inizialmente in un'area fino a 500 miglia al largo della Somalia e dei paesi limitrofi, è stata poi estesa, nel 2012, anche al territorio costiero e alle acque interne della Somalia.

Atalanta ha iniziato ad operare in un'area in cui erano già presenti una serie di altri attori nazionali e internazionali (tra cui la Cina, la componente navale di *Enduring Freedom* e anche la Nato)⁴¹. Avviando una sua presenza autonoma, pur senza esperienze precedenti nella sicurezza marittima, l'Ue ha poi acquisito una posizione di centralità e di coordinamento delle altre operazioni presenti, anche grazie alla capacità di interfacciarsi con il settore commerciale privato e alla novità, operativa e istituzionale, del **Centro di sicurezza marittimo del Corno d'Africa**⁴².

³⁸ Il sito della missione è <https://eunavfor.eu>.

³⁹ Sul dibattito di quale sia stata, tra la motivazione umanitaria e quella di protezione del commercio, quella decisiva che ha spinto l'Ue e i singoli paesi ad attivare la missione si può vedere, con riferimenti anche alle discussioni in seno al Parlamento europeo, Palm T., *Cooperative bargaining in the EU's common security and defence policy: EUNAVFOR Atalanta*, Contemporary Politics, vol.25, 2018. Qui si accenna anche ai casi in cui assetti impegnati in Atalanta si sono momentaneamente “sganciati” dall'operazione per effettuare, sotto bandiera nazionale, attività di protezione armata di specifiche imbarcazioni commerciali di bandiera.

⁴⁰ Nel 2009 al mandato dell'operazione è stata aggiunta la sorveglianza delle attività di pesca al largo delle coste somale con l'impegno a trasmettere i dati raccolti in quest'attività alle autorità somale, non appena in grado di gestirli. Anche se non espressamente previsto nel suo mandato, gli assetti della missione hanno anche svolto attività di protezione di imbarcazioni dell'Unione africana diretti in Somalia. L'operazione può anche svolgere attività di osservazione e report su altre attività illegali, compreso il traffico di esseri umani, ma non ha poteri di intervento, come ricorda l'allora vice comandante della missione, l'ammiraglio Piegaja, in una riflessione più ampia sulla missione (Atalanta onze ans après. Une operation toujours utile, su www.bruxelles2.eu).

⁴¹ Nel mandato di Atalanta è previsto in particolare la cooperazione con la forza marittima CTF-151 (*Combined Task Force*), istituita nell'ambito di *Enduring Freedom*, campagna guidata dagli Usa, con finalità di lotta al terrorismo internazionale. Forze analoghe operano. Nell'area è stata a lungo presente anche una componente militare della Nato, prima con *Allied Provider*, poi divenuta *Allied Protector*, infine sostituita dalla attuale missione *Ocean Shield*.

⁴² Si tratta di una piattaforma informatica di coordinamento delle attività delle flotte mercantili, alle quali viene indicato un “corridoio sicuro” da seguire per evitare attacchi. Come scrivono Kaunert C. e Zwolski K., *Somalia versus Captain “Hook”: assessing the Eu's security actorness in countering piracy off the Horn of Africa*, Cambridge Review of International Affairs, vol 27, 2014, uno strumento del genere istituito

I compiti esecutivi dell'operazione si allontanano dal modello classico del *peace keeping*, e sono più simili a funzioni di polizia (*law enforcement*). Ciò ha implicato anche un problema del tutto nuovo per l'Ue, e cioè la **gestione delle persone catturate durante le operazioni**⁴³. Non volendo rilasciare i (presunti) pirati subito dopo la cattura (pratica pure piuttosto diffusa per altri attori presenti nell'area) e non potendo consegnarli alle autorità somale (non in grado di fornire garanzie sul loro trattamento), restava solo la possibilità di trasferire queste persone in qualche Stato Ue. Per evitare questa soluzione, senza però venire meno ai propri principi, l'Ue ha così deciso di avviare la stipula di accordi con alcuni paesi limitrofi (Kenya, Seychelles e Mauritius) disposti, in cambio di aiuti economici, a farsi carico dei pirati e del loro processo (impegnandosi a un trattamento equo, senza trattamenti degradanti o pena di morte)⁴⁴.

Atalanta rappresenta un passaggio importante dell'evoluzione dell'azione militare esterna Ue, e non solo perché si tratta della sua prima operazione marittima. Accanto al fine umanitario, l'operazione persegue infatti un interesse economico degli Stati membri e dell'Ue nel suo complesso⁴⁵. Quando la minaccia dei pirati al largo delle coste somale prese ad aumentare (tra il 2006 e il 2007), a livello Ue era già da tempo avviato una riflessione sull'importanza della dimensione marittima dell'integrazione⁴⁶. L'operazione viene avviata con l'obiettivo di garantire la libertà di navigazione in un tratto di mare che è essenziale per la quantità e

“per convincere armatori e compagnie di assicurazione che il transito per il golfo di Aden fosse sicuro” è “senza precedenti nella storia per una missione militare” (traduzione nostra). L'avvio della missione era del resto stata fortemente caldeggiata da un'iniziativa "dal basso" dell'associazione degli armatori europei (ECSA), come ricorda Smith, *Europe's Common Security...*, cit., 217.

⁴³ Il tema è destinato a riproporsi, come si vedrà più avanti, per la nuova operazione Irini. Qui si pone il problema di individuare un porto dove far attraccare le navi fermate con carichi sospetti di armi, avviando a seguire le conseguenti attività giudiziarie a carico dell'equipaggio.

⁴⁴ Come si ricorda nel mandato di Atalanta, infatti, come modificato dalla decisione del Consiglio Ue 174 del 2012, "sulla base dell'accettazione da parte della Somalia dell'esercizio della giurisdizione ad opera degli Stati membri o degli Stati terzi, da un lato, e dell'articolo 105 della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, dall'altro", le persone sospette (e i beni strumentali) nel caso in cui lo Stato di bandiera che partecipa all'operazione "non può o non intende esercitare la propria giurisdizione", possono essere trasferite a "qualsiasi Stato terzo che desideri esercitarla". Questo può avvenire, però, solo se le condizioni del trasferimento "sono state stabilite con tale Stato terzo in conformità del diritto internazionale applicabile, compreso il diritto internazionale dei diritti umani, al fine di garantire, in particolare che nessuno sia sottoposto alla pena di morte, alla tortura o a qualsiasi altro trattamento crudele, inumano o degradante". Su questo, con particolare attenzione alla qualificazione degli atti di pirateria come reati comuni e non come "atti di guerra", Riddervold M., *Finally flexing its muscles? Atalanta, The European Union's naval military operation against piracy*, European Security, vol. 20, 2011.

⁴⁵ Il 15 settembre del 2008, due mesi prima dell'istituzione di Atalanta, il Consiglio aveva istituito una Cellula di coordinamento incaricata di sostenere le attività di sorveglianza e di protezione condotte da alcuni Stati membri.

⁴⁶ Già nel 2003, la Strategia europea di sicurezza sottolineava l'importanza del dominio marittimo negli scenari globali, indicando anche la pirateria tra le minacce da contrastare. La riflessione e le attività Ue sfoceranno poi nella Strategia Ue per la Sicurezza Marittima del 2014.

qualità dei traffici diretti in Europa. Nello stesso tempo gli assetti dell'operazione rappresentano una garanzia per il flusso di aiuti alla Somalia. L'avvio di Atalanta ha poi facilitato il passo successivo della **strategia Ue per il Corno d'Africa**, cioè l'avvio di una presenza sul terreno. Nel 2010 è stata infatti istituita la missione militare per l'addestramento delle forze armate (come si vedrà a seguire) e poi, l'anno successivo, una missione civile (con ampia presenza militare), per il rafforzamento della guardia costiera. Grazie a queste nuove presenze (e al sostegno Ue ad altre iniziative internazionali, come la missione AMISOM dell'Unione Africana), nel 2018 ad Atalanta è stata inquadrata nell'approccio integrato dell'Ue per la Somalia, per affrontare "le cause profonde della pirateria e le sue reti".

Per oltre 10 anni il comando operativo della missione ha avuto sede a Northwood, nel Regno Unito, fino a quando, nel marzo del 2019, in previsione della Brexit, è stato trasferito a Rota, in Spagna⁴⁷.

L'Italia ha da sempre fornito un significativo contributo all'operazione. Per il 2020 (in linea con l'anno precedente) è stata prevista una presenza massima di 407 unità (con una presenza media di 155), con l'impiego di due mezzi navali e di due mezzi aerei, per un costo complessivo annuo di circa 27 milioni e 720 mila euro.

2.3. EUTM Somalia

La missione è stata varata nell'aprile del 2010, raccogliendo l'appello dell'Onu che esortava gli Stati e le organizzazioni internazionali a sostenere il nuovo governo somalo di transizione, che si era appena insediato. Il mandato principale della missione è la **formazione e l'equipaggiamento delle forze armate locali**⁴⁸. In origine il suo quartier generale fu fissato, per motivi di sicurezza, in Uganda (dove già si svolgevano i programmi di addestramento dell'Unione africana). Nel 2014, visto il miglioramento della situazione nella capitale, il comando è stato spostato a Mogadiscio, nei pressi dell'aeroporto. Lo spostamento ha consentito di estendere i compiti della missione, includendo anche attività di consulenza, a livello strategico e politico, per i vertici militari locali. I programmi di addestramento si sono man mano specializzati, adattandosi alle esigenze locali. E' stata anche rafforzata la componente di consulenza per la costruzione di capacità di

⁴⁷A Northwood c'è anche il Comando marittimo alleato della Nato (*MARCOM*). Il Centro per la sicurezza marittima del corno d'Africa (di cui sopra) è stato invece spostato a Brest, in Francia. La composizione della missione, nei diversi periodi di attività, è variata in modo sensibile. Gli assetti navali impegnati sono stati tra 5 e 10, con un numero di velivoli di supporto tra i 2 e i 4. Il personale impiegato è stato in media tra le 1200 e le 1400 unità.

⁴⁸Il sito della missione è www.eutm-somalia.eu.

lungo termine e per la riforma del ministero della difesa e dello Stato maggiore somali.

La missione opera in stretta cooperazione e coordinamento con gli altri attori della comunità internazionale impegnati nell'area. In base al suo mandato, EUTM fornisce poi sostegno, nell'ambito dei suoi mezzi e delle sue capacità, agli altri attori Ue (in primo luogo l'operazione Atalanta e la missione civile EUCAP) per l'attuazione dei rispettivi mandati nel campo della sicurezza e della difesa del paese. A partire da queste presenze, l'Ue ha poi man mano articolato il proprio intervento nell'area in chiave regionale (come dimostra anche la nomina di un unico rappresentante speciale per l'intero **Corno d'Africa**)⁴⁹.

Dopo un comandante spagnolo e due comandanti irlandesi, il comando della missione è affidato, dal 2014, all'Italia (dall'agosto 2019 con il generale De Sio). Nel 2019 l'Italia ha partecipato con un contributo massimo di 123 unità di personale e un impiego massimo di 20 mezzi terrestri. Il fabbisogno finanziario nazionale, per il 2019, è stato di 12 milioni e 286 mila euro. Nel 2020 si prevede un leggero aumento del personale impiegato, che potrà arrivare ad un massimo di 148 unità, con una spesa prevista di 13 milioni e 770 mila euro.

2.4. EUTM Repubblica Centrafricana

L'Ue è presente militarmente nella Repubblica Centrafricana (RCA) da oltre sei anni, anche se con tre missioni, diverse per compiti e durata⁵⁰. La prima operazione è stata avviata nell'aprile del 2014, in un contesto di gravissima tensione interna, segnata da scontri armati tra varie fazioni e dalla caduta del governo. La zona d'operazione era molto ristretta (alcuni distretti della capitale, Bangui, e il suo aeroporto) e il comando operativo era fissato in Grecia. Si trattava sicuramente dello **scenario più pericoloso** affrontato fino a quel momento, anche se con un mandato "ponte" di breve durata, da un'operazione Ue⁵¹.

⁴⁹ Sulla base della Strategia comune per il Corno d'Africa, nel 2015 il Consiglio ha adottato il piano d'azione regionale, che delinea l'approccio dell'UE nell'affrontare le principali questioni della regione.

⁵⁰ Il sito è https://ceas.europa.eu/csdp-missions-operations/eutm-rca_en.

⁵¹ L'intento era contenere la situazione di grave emergenza e di conflitto interno, dando un sostegno immediato all'operazione Sangaris, attivata dalla Francia, e guadagnando tempo in vista dell'attivazione di un intervento più strutturato da parte della comunità internazionale. Interventi analoghi (*military bridging operations*) erano infatti già stati svolti nel 2003 nella Repubblica democratica del Congo (operazione Artemis) e poi in Chad, nel 2008. EUFOR ha visto il dispiegamento di un significativo contingente della Forza di Gendarmeria europea (*EuroGendFor*), al suo quarto impiego sul terreno, dopo Bosnia Erzegovina (nell'ambito di EUFOR Althea), Haiti e Afghanistan. Le difficili condizioni sul terreno hanno

Concluso questo mandato (con il passaggio di testimone, nel marzo del 2015, ad una missione Onu), la presenza Ue si è riconfigurata, dismettendo il ruolo esecutivo e assumendo invece compiti consultivi. E' nata così EUMAM, con il mandato di sostenere le autorità politiche nella riforma del settore della sicurezza. Nel luglio 2016, è poi subentrata EUTM, nel cui mandato alla consulenza strategica ai vertici, politici e militari paese, si sono aggiunti compiti di formazione e addestramento delle forze armate. La missione partecipa anche al programma nazionale di disarmo, smobilitazione e reintegro nelle forze regolari degli appartenenti alle varie milizie armate. In occasione del suo rinnovo, nel 2018, il mandato di EUTM è stato leggermente ampliato, con l'estensione dell'attività di consulenza a tutto il settore della sicurezza, compreso il settore civile (ministero dell'interno, vertici di polizia e gendarmeria), oltre che all'ufficio di gabinetto del Presidente della Repubblica.

Da segnalare che, nel dicembre dello scorso anno, il Consiglio Ue ha deliberato di istituire, nella Repubblica Centrafricana, una missione civile per sostenere la riforma delle forze di sicurezza. La tempistica originale prevedeva l'avvio operativo entro la primavera del 2020, ma l'emergenza Covid-19 ha per ora sospeso il percorso di dispiegamento. Quando la missione sarà attiva, a Repubblica Centrafricana sarà dunque il terzo Paese africano, dopo Mali e Somalia, ad ospitare nel suo territorio sia una missione militare che una missione civile dell'Unione europea.

La missione EUTM è stata rinnovata fino al 19 settembre 2020, ed è guidata da un ufficiale francese⁵².

L'Italia fornisce un contributo di tre unità di personale. Il fabbisogno finanziario annuale, confermato per il 2020, è di circa 400 mila euro.

2.5. EUTM Mali

Anche in Mali, come nella Repubblica Centrafricana, l'intervento militare Ue è stato avviato, nel 2013, in un momento di grave crisi interna, segnato dall'offensiva terroristica nel nord del paese e dalla caduta del

inevitabilmente causato una grande difficoltà nella generazione della forza, nonostante il forte impegno francese e il significativo investimento di un paese extra Ue, come la Georgia.

⁵²Ne fa parte anche la Bosnia Erzegovina, unico paese che nello stesso tempo ospita una presenza militare Ue nel suo territorio e partecipa anche a missioni all'estero. La Georgia, che pure partecipa a EUTM RCA, ospita invece una missione civile.

governo. Qui però la presenza Ue non ha mai avuto un mandato esecutivo, ma ha sempre mantenuto solo **compiti di addestramento e consulenza**⁵³.

L'obiettivo di EUTM Mali è di contribuire, insieme agli altri attori esterni presenti nell'area, al rafforzamento delle capacità militare delle forze armate locali, per sostenere la loro opera di **contrasto alla minaccia terroristica e di ripristino dell'integrità territoriale**. Le attività di training riguardano "comando, controllo, catena logistica e risorse umane", nonché una formazione in materia di diritto umanitario internazionale e protezione dei diritti umani e civili. A questo si aggiunge un'attività di consulenza alle autorità militari e politiche, per sostenere il processo di riforma e efficientamento delle forze armate. L'area geografica di intervento, inizialmente limitata alla parte meridionale del Paese, è stata poi estesa, a partire dal 2016, verso nord. Sempre a partire dal 2016, alla missione è stato affidato anche il compito di contribuire al processo di disarmo, smobilitazione e reinserimento delle truppe irregolari, al fine di agevolare la ricostituzione di forze armate "inclusive". Contemporaneamente, le attività di formazione, inizialmente concentrate nella capitale, si sono allargate anche ai comandi militari regionali.

Nel corso degli anni, la missione si è progressivamente inquadrata in un contesto più ampio, man mano che **la strategia dell'Ue si riconfigurava in chiave regionale, allargandosi all'intera area del Sahel**⁵⁴. In quest'ottica, dal 2016, EUTM Mali, nata per sostenere le forze armate locali, ha ricevuto anche il compito di sostenere lo sviluppo del *G5 Sahel* e della sua forza militare congiunta (*G5 Sahel Joint Force*), nell'ambito di quel quadro di partenariato intergovernativo (fortemente sponsorizzato da Bruxelles) che raggruppa anche Mauritania, Chad, Burkina Faso e Niger. In quest'ottica EUTM Mali, potrà anche fornire attività di formazione al di fuori della sua zona della missione. Attualmente EUTM Mali conta circa 620 unità di personale, comandati da un ufficiale austriaco. La missione ha sempre visto una nutrita partecipazione di Stati Membri, attualmente 21, più il Regno

⁵³ Nel mandato viene espressamente sancito che "EUTM non parteciperà ad operazioni di combattimento". Il sito della missione è <https://eutmmali.eu>.

⁵⁴ Missioni civili Ue sono attive sia in Mali che in Niger (rispettivamente EUCAP Sahel Mali e EUCAP Sahel Niger). Nel giugno del 2017 il Consiglio Ue ha attivato una Cellula di coordinamento regionale Sahel (*Regional Coordination Cell, RCC*), che è basata in EUCAP Mali, ma il cui personale (essenzialmente esperti in materia di sicurezza interna e difesa), opera anche, attraverso le locali delegazioni Ue, negli altri paesi dell'area. Nel febbraio del 2019 questo processo di regionalizzazione si è ulteriormente accentuato, con l'approvazione di un Concetto strategico unitario, civile-militare, per l'azione Ue nell'intero Sahel. La struttura di coordinamento ha assunto la nuova denominazione di Cellula consultiva e di coordinamento regionale (*RACC*), e il quartier generale è stato spostato da Bamako a Nouakchott capitale della Mauritania, dove hanno sede le principali istituzioni del G5 Sahel. Lo scopo di questa cellula è sostenere le istituzioni politiche dei diversi paesi, in sinergia con i diversi programmi finanziati dalla Commissione, in particolare allo scopo di rafforzare la cooperazione transfrontaliera tra i paesi dell'area nel settore della sicurezza e della difesa. In base al nuovo concetto strategico, EUCAP Sahel Mali e EUCAP Sahel Niger potranno svolgere attività puntuali e mirate di consulenza strategica e formazione anche negli altri paesi dell'area.

Unito e numerosi paesi terzi (tra cui Albania, Moldova, Montenegro, Serbia e Sudafrica).

Per l'Italia nel 2020, in linea con il 2019, si prevede una partecipazione nell'ordine di 12 unità di personale, per una spesa stimata di circa un milione e 170 mila euro.

2.6. EUNAVFOR Irini

L'ultima arrivata, tra gli interventi Ue, è Irini⁵⁵ (“pace” in greco), che sostituisce, con un diverso mandato, la precedente operazione Sophia. Irini è stata istituita il 31 marzo scorso, nel pieno dell'emergenza Covid-19, che ha poi condizionato il processo di generazione della forza e l'avvio operativo, che è stato possibile solo all'inizio di maggio. Al momento l'operazione è dotata di un solo mezzo navale (greco), cui si aggiungerà una nave italiana, e di tre aerei (forniti da Lussemburgo, Polonia e Germania) Il compito principale della nuova operazione è **l'implementazione dell'embargo Onu sulle armi nei confronti della Libia**. Come compiti secondari restano (in quest'ordine) il controllo sul contrabbando di petrolio, la formazione della guardia costiera libica e il contrasto alle reti di trafficanti di esseri umani. Oltre a mezzi aerei e satellitari, la missione tornerà a utilizzare assetti navali (sospesi nell'ultimo anno di attività di Sophia), per ora (al netto della partecipazione italiana, di cui più avanti) messi a disposizione solo dalla Grecia. Le imbarcazioni sono però dispiegate "in accordo" al mandato, quindi più ad est, al largo delle coste della Cirenaica. Lo spostamento dell'area di intervento porta le navi in zone molto decentrate rispetto alle rotte dei trafficanti di esseri umani e dovrebbe quindi ridurre fortemente, rispetto a Sophia, la componente di "*search and rescue*" della nuova operazione⁵⁶.

⁵⁵Il sito è www.operationirini.eu. Sull'avvio dell'operazione si veda anche il recente [dossier](#) di documentazione del Senato della Repubblica.

⁵⁶ 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 avviate (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 libiche 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 per il mancato accordo tra gli Stati sul porto di sbarco e sui criteri di ripartizione dei migranti salvati in mare (su questo passaggio il [dossier](#) di documentazione del Senato della Repubblica). Per consentire l'avvio della nuova operazione è stato quindi comunque necessario stabilire delle regole per lo sbarco di migranti, elemento su cui si è a lungo arenato il negoziato. Alla fine lo stallo è stato superato grazie alla

L'avvio di Irini segna un cambiamento significativo della presenza dell'Ue nel Mediterraneo. La precedente operazione Sophia, infatti, pur operando come missione militare, era chiaramente orientata ad una finalità di controllo delle frontiere, agendo di fatto nell'ambito degli "affari interni" dell'Unione (contrasto ai trafficanti e sostegno di guardia costiera e marina libiche). Con Irini, invece, l'Unione lascia tali funzioni in secondo piano e si pone in un orizzonte che intende essere pienamente di politica estera, assumendo l'obiettivo di tentare di **contribuire alla pacificazione della Libia, riducendo le interferenze esterne nel conflitto**⁵⁷. L'embargo delle armi era stato sancito dalle Nazioni unite fin dall'inizio della crisi libica, nel 2011, ma essendoci ad attuarlo solo Sophia (dal giugno del 2016, con mezzi limitati e mandato debole) l'afflusso di armi in Libia non ha nel frattempo subito riduzioni significative. 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, che pure, come noto, non ha prodotto finora particolari effetti sull'andamento del conflitto (che anzi, nei mesi successivi, si è ulteriormente complicato).

Le **modalità operative** di intervento di Irini, ricalcano quelle di Sophia, anche se sembrano ammettere un maggior margine d'autonomia per il comandante dell'operazione⁵⁸. Sulla base di "fondati motivi", gli assetti dovrebbero poter condurre ispezioni di nave sospette, dirette in Libia o provenienti da tale paese (anche se, nella conferenza stampa a margine del Consiglio Ue del 16 giugno scorso, l'Altro Rappresentante Borrell ha dato una lettura piuttosto riduttiva delle possibilità di intervento degli assetti di Irini). Non si tratta certamente di un compito agevole, considerando che, secondo molte opinioni, al traffico di armi verso la Libia non sarebbero estranei una serie di paesi dell'area. Agli assetti di Irini potrà quindi capitare di dover **gestire il confronto operativo non solo con le imbarcazioni sospette, ma anche con eventuali assetti militari a loro protezione** (come nel già citato episodio dello scorso 10 giugno, che ha visto coinvolto una nave militare turca)⁵⁹. Gli assetti di Irini potrebbero poi dover anche effettuare gli "interventi opportuni" per sequestrare e smaltire le armi rinvenute durante in controlli, anche deviando le imbarcazioni e loro

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.

⁵⁷L'obiettivo politico di Irini è però subordinato, occorre notare, al mancato effetto attrattivo di flussi irregolari, perché, secondo la decisione del Consiglio Ue, l'operazione deve essere interrotta nel caso in cui si verifici che essa costituisce un fattore di attrazione (*pull factor*) per i migranti.

⁵⁸Secondo il mandato del Consiglio assetti di Irini potranno infatti agire, nella zona di operazione e nei termini dei documenti di pianificazione, senza dover attendere (come per Sophia,) il via libera del Comitato politico e di sicurezza, a Bruxelles.

⁵⁹ Vedi sopra nota n.20.

equipaggi verso un porto adatto a condurre tali operazioni. Questo è un altro dei punti critici di tutta l'operazione. 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. Per le stesse ragioni prima indicate, anche questo è un impegno non solo molto gravoso, ma anche politicamente molto sensibile⁶⁰. Non è questa l'unica incognita della nuova operazione Ue, al di là dell'annosa questione della **scarsità degli assetti e delle risorse**, da ultimo sollevata dall'Alto Rappresentante, anche mettendo a confronto i mezzi di Irini con quelli di cui poteva disporre Sophia, a latere del Consiglio Ue del 16 giugno scorso⁶¹. E' evidente che, pochi mesi dopo la Conferenza di Berlino, manca una chiara linea di azione dell'Unione europea e dell'alleato Usa sul dossier libico, in cui nel frattempo un ruolo sempre maggiore lo hanno assunto altri attori, a cominciare dalla Russia, e soprattutto, dalla Turchia. Le modalità dell'operazione, inoltre, erano pressoché obbligate, ma il fatto che l'embargo (al netto della sorveglianza aerea e satellitare), sia solo marittimo, **rischia di essere letto strumentalmente dalle parti in conflitto**, soprattutto da quella che ha sempre considerato Irini a proprio danno (cioè il governo di Tripoli internazionalmente riconosciuto)⁶². 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 il transito delle armi⁶³.

⁶⁰Una questione simile, risolta però in maniera diversa, si pone anche, come visto prima, per l'operazione Atalanta. 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 Ue.

⁶¹Per Irini il processo di generazione della forza, già complesso di suo, vista la delicatezza dell'intervento, è stato ulteriormente complicato - come detto, dall'emergenza Covid-19. Rispetto alla dolente di quasi di tutte le missioni militari Ue e sicuramente di Sophia) cioè la garanzia di un adeguato flusso di intelligence, 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. Sulle possibili difficoltà dell'operazione si veda anche, 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.

⁶²Si veda per esempio l'intervista al presidente Serraj sul Corriere della sera dell'8 maggio.

⁶³Negli ultimi giorni delle trattative per l'avvio dell'operazione, era emersa anche una questione sui "costi comuni", in relazione alle spese legate al salvataggio delle persone in mare. Inizialmente era infatti previsto che tra i costi 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 migranti. Tra i costi comuni rientrerebbero 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

Il comando operativo dell'operazione è italiano (con l'ammiraglio Agostini, che già a fine febbraio aveva assunto la guida di Sophia). L'Italia assicurerà per il 2020 un mezzo navale e tre mezzi aerei, con un impiego massimo di 517 unità di personale e una spesa prevista (dal 1° aprile al 31 dicembre) di circa 21 milioni e 300 mila euro.

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. 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".