Servizio studi
Servizio delle Commissioni

Note su atti dell'Unione europea

NOTA N. 86

LA PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLE MISSIONI INTERNAZIONALI PER IL 2021: LE MISSIONI MILITARI DELL'UNIONE EUROPEA

Le delibere governative (Doc. XXV, n. 4 e Doc. XXVI, n. 4) sulla partecipazione italiana alle missioni internazionali per il 2021 (appena presentate in Parlamento) contengono anche la richiesta di autorizzazione del contributo italiano alle missioni militari nell'ambito della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC). Le missioni Ue in corso sono sei, di cui tre operazioni con mandato esecutivo (che prevede il possibile uso della forza). In Bosnia Herzegovina l'Ue è presente con l'operazione Althea, attiva dal 2004. In Africa sono attive tre missioni, tutte con compiti di addestramento delle forze armate e di consulenza ai vertici politico-militari, dispiegate in Somalia (dal 2010), in Mali (dal 2013, con una sfera d'azione progressivamente estesa a tutta l'area del Sahel) e nella Repubblica Centrafricana (nella forma attuale dal 2016). Completano il quadro le due operazioni marittime: EUNAVFOR Atalanta, per il contrasto alla pirateria nelle acque antistanti la Somalia (attiva dal 2008) e EUNAVFOR MED Irini, che, dal 2020, ha il compito principale di attuare l'embargo delle armi nei confronti della Libia. Anche per il 2021 l'Italia conferma una partecipazione di grande rilievo nell'azione esterna Ue: ha il comando di due missioni (Irini e EUTM Somalia), fornisce un contributo determinante all'operazione Atalanta (di cui esprime anche il vice-comandante), partecipa in maniera significativa all'operazione nei Balcani e anche, seppure in forma più ridotta, alle altre due missioni di addestramento nel continente africano. L'impegno complessivo, per il 2021, ammonta, come impiego massimo, a 1204 unità di personale, 4 mezzi navali, 33 mezzi terrestri e 7 aerei, per un fabbisogno complessivo di circa 83,27 milioni. Nel frattempo proseguono le attività preparatorie per il previsto imminente avvio di una missione in Mozambico, per sostenere il governo di Maputo nella grave crisi di sicurezza che il Paese sta attraversando. La missione, che sarà di addestramento militare, dovrebbe essere approvata già il prossimo 12 luglio. Le delibere governative riguardano anche la partecipazione italiana a due iniziative europee di sicurezza marittima, una nel Golfo di Guinea e l'altra nello Stretto di Hormuz. Pur non essendo missioni PSDC, le due iniziative sono integrate nella politica esterna comune. Il quadro di riferimento è la "bussola strategica" (Strategic Compass), il documento, attualmente in fase di elaborazione, che dovrà orientare le scelte Ue in ambito militare. Sugli "strumenti di gestione delle crisi", cioè le missioni, le recenti Conclusioni del Consiglio su sicurezza e difesa forniscono già alcune indicazioni. Un dispiegamento più rapido delle missioni e un rafforzamento dei loro assetti, potrebbero poi essere favoriti anche dal nuovo Strumento europeo per la pace, approvato a marzo, con oltre 5 miliardi e mezzo per il periodo 2021-2027.

LA DISCUSSIONE SULLO *STRATEGIC COMPASS*

Nel novembre dello scorso anno, il Consiglio Ue ha avviato il percorso di elaborazione dello ***Strategic Compass***, una ***"bussola strategica"*** per sviluppare una "cultura strategica condivisa" e orientare il cammino dell'Ue nel settore della difesa, partendo da una visione comune delle minacce che incombono sull'Europa e degli strumenti per farvi fronte[1]. Il documento (di cui si prevede l'approvazione a marzo 2022) si articolerà in quattro capitoli principali: ***gestione delle crisi***; ***sviluppo capacitivo***; ***resilienza*** e ***partenariati***.

L'attenzione si è finora molto concentrata sul primo di questi capitoli, cioè appunto sulle ***missioni civili e militari dell'Ue***[2]. Anche se i diversi temi sono strettamente collegati tra loro, infatti, la gestione delle crisi ha una evidente priorità, anche di carattere logico: solo dopo aver deciso "cosa" l'Unione vorrà fare nella sua proiezione esterna, si potrà decidere "come" farlo, assumendo decisioni conseguenti per quanto riguarda ad esempio le capacità militari da sviluppare e le alleanze.

Dopo diversi appuntamenti informali, nel ***Consiglio Ue dello scorso 6 maggio***, i ministri della difesa hanno iniziato ad esaminare le diverse proposte sul tappeto, avanzate dagli Stati membri e raccolte in diversi documenti di lavoro del Servizio europeo di azione esterna. Quella più significativa è forse l'istituzione di un ***Forza di intervento rapida*** (dell'ordine di circa cinquemila unità), che sarebbe immediatamente dispiegabile (e che si auspica non incontri gli ostacoli che hanno finora impedito lo schieramento dei *Battle Groups*, che esistono dal 2007). L'Alto Rappresentante ha anche invocato la necessità di ***esercitazioni congiunte tra le forze armate Ue***, in particolare per migliorare le strutture di pianificazione e condotta delle missioni.

Diverse ipotesi sono poi allo studio per ***facilitare i processi decisionali***, introducendo ad esempio meccanismi di "astensione costruttiva" o prevedendo che un Paese possa partecipare ad una missione con precisi *caveat* rispetto alle attività del proprio contingente. C'è poi il nodo della ***generazione della forza*** delle missioni, cioè il processo attraverso cui gli Stati membri, su base volontaria, mettono effettivamente a disposizione (e in che tempi) mezzi e personale. Tra le proposte in discussione c'è quella di collegare in maniera più stringente la decisione politica di avviare una missione con l'impegno degli Stati a fornirla degli strumenti necessari per svolgere efficacemente il mandato concordato. Si ipotizza poi di introdurre meccanismi per avere maggiore trasparenza e prevedibilità nella rotazione delle truppe e di

[1] Sul Consiglio Ue difesa del novembre 2020 si può vedere il dossier del Senato

Sul tema, nel settembre del 2020, la Commissione Difesa del Senato ha avviato un Affare assegnato sulle Prospettive strategiche della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea). La tempistica di approvazione del documento è fissata in termini piuttosto stretti. Il punto di partenza della discussione, avviato nel Consiglio Ue dello scorso novembre, è stato un documento di "analisi delle minacce" redatto dal *Single Intelligence Analysis Capacity* (l'ancora embrionale sistema di coordinamento tra le intelligence nazionali). All'inizio di quest'anno il Servizio europeo di azione esterna ha poi presentato un documento generale di inquadramento, con linee guida sulla cui base si stanno svolgendo, su iniziativa degli Stati (a cominciare dalla Presidenza di turno portoghese), una serie di riflessioni tematiche, di carattere sia tecnico/scientifico che politico, che coinvolgono attori istituzionali specializzati (a cominciare dal Comitato militare Ue) ma anche centri di ricerca e *think tank* dei vari Paesi. L'obiettivo è avere una prima bozza completa entro novembre 2021, che l'Alto Rappresentante possa sottoporre alla valutazione preliminare del Consiglio, in vista dell'approvazione definitiva del documento, prevista entro il primo semestre del 2022 (durante la presidenza di turno francese).

[2] In questa sede l'analisi è limitata alle sole missioni e operazioni militari.

ampliare, ad esempio alla logistica, le "spese comuni" delle missioni (che gravano sullo Strumento europeo per la Pace e non sui bilanci nazionali). C'è poi la questione (delicatissima) dei modi e termini della ***condivisione di intelligence*** e quella dei possibili contributi dell'Ue alle missioni avviate da uno o più Stati membri.

LE CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO SU SICUREZZA E DIFESA

Le Conclusioni su sicurezza e difesa adottate dal Consiglio a maggio definiscono i primi punti fermi di questo dibattito. Nel documento vengono fissati tre obiettivi per migliorare la capacità Ue di gestione delle crisi: ***le missioni dovranno essere più effettive***; il loro ***mandato dovrà essere più flessibile*** (*su cui si veda più avanti*) e il loro ***dispiegamento più rapido.***

Per facilitare il processo decisionale, il Consiglio invoca il possibile utilizzo dell'art. 44 del Trattato sull'Unione, che consente di affidare a un gruppo ristretto di Stati, una sorta di ***"coalizione dei volenterosi"*** infra-Ue (che magari hanno già inviato autonomamente truppe sul terreno), la conduzione di missioni sulle quali non ci sia l'accordo unanime di tutti i Paesi[3].

Per le missioni di addestramento, poi, si ipotizza l'introduzione di ***attività di "affiancamento" (mentoring) alle forze armate locali nelle operazioni che conducono***. In questo modo anche le missioni di addestramento acquisirebbero di fatto un elemento esecutivo.

Il Consiglio chiede anche di rafforzare la Capacità di ***pianificazione e condotta delle missioni militari*** (*MPCC*), che ha un ruolo ancora ridotto e un personale largamente insufficiente. Su questo tema specifico - si legge nelle Conclusioni - si dovrà tornare a discutere al più tardi entro novembre - - per concordare decisioni operative.

C'è poi un paragrafo dedicato alla ***sicurezza marittima*** e alla libertà di circolazione del naviglio commerciale. Qui il Consiglio sottolinea l'importanza dell'avvio del "caso pilota" relativo alla ***Presenza marittima coordinata nel Golfo di Guinea*** (*di cui più avanti)*. In linea con le Conclusioni del 19 aprile, che hanno avviato la definizione di una strategia Ue dedicata, tra le aree di interesse marittimo viene ora annoverata anche quella dell'***Indo-Pacifico.*** Ciò evidentemente rappresenta una notevole e ambiziosa estensione dell'ambito geografico di possibile intervento esterno dell'Unione, in qualche modo però inevitabile se l'Ue aspira davvero ad assumere - come si legge nel documento - il ruolo di "garante della sicurezza marittima globale".

L'intreccio tra sicurezza esterna e sicurezza interna pone infine la necessità di chiarire meglio il significato e la possibile sfera di operatività delle ***clausole di solidarietà e di assistenza reciproca,*** previste nei Trattati (oltre che - si può aggiungere - il loro rapporto con l'art 5 del trattato Nato). Sul tema (di cui si occuperà anche il *Compass*), il Consiglio invita non solo ad approfondire le riflessioni strategiche ma anche ad aumentare le esercitazioni e le simulazioni congiunte, anche per quanto riguarda la dimensione cibernetica "a dimostrazione della solidarietà tra Stati membri".

[3] Nello stesso senso si discute della possibilità di introdurre un meccanismo in base al quale uno Stato che abbia difficoltà (politica o costituzionale) ad accettare un mandato troppo impegnativo per una certa missione, non ponga il proprio veto, e partecipi alla missione a condizione che le proprie truppe nazionali non partecipino a determinate attività.

Le Conclusioni contengono anche ***riferimenti espressi a singole missioni PSDC***. Per ***EUTM Mali***, in particolare**,** il Consiglio sottolinea la maggiore cooperazione con le altre iniziative nella regione del Sahel e i progressi in atto per attuare il rafforzamento del mandato. Per quanto riguarda il Corno d'Africa, il Consiglio sottolinea il rafforzamento del mandato di EUNAVFOR Atalanta, mentre per ***EUTM Somalia***, viene ribadito l'urgente bisogno di incrementare gli assetti e la capacità, per consentire alla missione di svolgere i suoi compiti. Il Consiglio riconosce inoltre l'importanza di continuare l'operazione ***EUFOR Althea***, nonostante da tempo si discuta della sua conclusione. Per l'operazione ***Irini*** il Consiglio riafferma la volontà di avviare i programmi di formazione della Guardia costiera e della Marina libiche (come ai tempi dell'operazione *Sophia*) e chiede espressamente alla Nato un ***accordo di cooperazione con l'operazione Sea Guardian*** (cui però si oppone la Turchia), per consentire una cooperazione operativa in mare.

LO STRUMENTO EUROPO PER LA PACE

Un paragrafo delle Conclusioni del Consiglio Ue di maggio è dedicata alla recente approvazione dello ***Strumento europeo per la Pace***. Si tratta di un fondo fuori dal bilancio Ue (con 5,69 miliardi di euro per il periodo 2021-2027), che sostituisce il precedente meccanismo *Athena*, per sostenere in modo più rapido e consistente i costi comuni delle operazioni militari (che non possono essere posti a carico del bilancio Ue). Il fondo è finanziato mediante contributi degli Stati membri (ad eccezione della Danimarca, che non partecipa alle decisioni relative alla PSDC), in base al rispettivo prodotto interno lordo (l'Italia contribuisce per circa il 12%). Il meccanismo dovrebbe garantire che i finanziamenti Ue siano disponibili in via permanente, consentendo (anche attraverso anticipazioni agli Stati) un dispiegamento più rapido delle truppe. Con questo fondo l'Ue potrà anche ***finanziare operazioni di gestione delle crisi condotte*** da organizzazioni regionali o da Paesi terzi, ***senza più limitazioni geografiche***[4] e anche ***fornire equipaggiamento militare*** alle forze armate dei Paesi in cui operano missioni di addestramento (sempre rispettando gli obblighi che incombono sull'Ue e sugli Stati membri a tutela dei diritti umani e del diritto umanitario)[5].

LE INIZIATIVE MARITTIME MULTINAZIONALI

[4] Per queste attività l'EPF rimpiazza l'attuale *Strumento Africano per la Pace*, ampliando però la portata geografica di queste iniziative, che non dovranno più essere limitate al continente africano.

[5] L'introduzione di questa previsione è stata peraltro molto controversa, per la contrarietà di alcuni Stati membri e di diverse componenti del Parlamento europeo (oltre che di ampi settori di società civile e ong). Il tema di maggiore scontro, che ha per diverso tempo ritardato l'approvazione dello strumento, è stata la possibilità di fornire, come si legge nel testo finale, "materiali o piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza". Per forniture di questo tipo la decisione Ue prevede la possibilità, per gli Stati contrari, di una "astensione costruttiva", non partecipando al loro finanziamento, senza però bloccare la misura di assistenza (e con meccanismi di compensazione degli impegni finanziari su altri aspetti della misura). Le proposte di forniture militari devono comunque essere accompagnate da una valutazione dei rischi di un loro possibile uso improprio (o di un loro trasferimento a soggetti terzi) e devono includere "opportuni controlli, salvaguardie, elementi di attenuazione e di accompagnamento e modalità di sorveglianza e valutazione". Il nuovo EPF ha avuto la sua ***prima applicazione*** in occasione del rinnovo del mandato dell'operazione Irini, in relazione alle spese per il dirottamente delle navi e la gestione delle armi sequestrate Sul tema vedi il dossier del Senato della Repubblica, *L'operazione EUNAVFOR Irini: il rinnovo del mandato, il bilancio delle attività e le prospettive future*. Nel prossimo futuro potrà essere impiegato in particolare per le missioni di addestramento e formazione delle Forze armate (a cominciare da quelle già attive nel continente africano).

Il principio di "flessibilità" dell'intervento esterno dell'Unione, auspicato - come detto - dalle recenti Conclusioni su sicurezza e difesa, trova una significativa applicazione nel Golfo di Guinea. Le acque antistanti il golfo sono da alcuni anni il punto focale della pirateria mondiale (con il 90% dei sequestri che avvengono in tutto il pianeta), anche perché vi si affacciano due dei maggiori produttori di petrolio dell'Africa subsahariana (Nigeria e Angola). Nell'area sono attive diverse missioni militari nazionali, che hanno l'obiettivo di proteggere le proprie imbarcazioni commerciali, tutelando così sia la libertà di navigazione che i propri interessi economici (e, di riflesso, anche gli interessi dei Paesi rivieraschi). In linea con la Strategia Ue sulla sicurezza marittima e il Piano d'azione regionale, anche l'Ue ha da tempo avviato diverse iniziative nella zona, volte al rafforzamento delle capacità degli Stati costieri (formazione, sostegno alle iniziative della Comunità economica dell'Africa occidentale, promozione di attività economiche alternative alla pirateria, a partire dalla pesca sostenibile, ecc.). Nel gennaio di quest'anno il Consiglio ha poi lanciato il "caso pilota" della ***Presenza marittima coordinata nel Golfo di Guinea***, un meccanismo di coordinamento, su base volontaria, delle iniziative militari degli Stati Membri (quindi non una vera e propria missione Ue). Per quanto riguarda il dispositivo nazionale italiano la delibera del Governo prevede, per il 2021, un impegno incrementato rispetto all'anno precedente, con l'impiego (massimo) di due mezzi navali, quattro mezzi aerei e 394 unità di personale, per una spesa di circa 23.3 milioni[6].

Nello ***Stretto di Hormuz,*** altro quadrante delicatissimo per il traffico commerciale, arteria essenziale per il trasporto di petrolio, opera invece **EMASOH** (*European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz)*. Non si tratta di una missione dell'Ue, ma di un'iniziativa multilaterale di singoli Stati membri. La missione, proposta dalla Francia a margine del Consiglio Affari esteri del gennaio 2020, ha visto poi l'adesione di Belgio, Danimarca, Germania, Grecia, Paesi Bassi e Portogallo. L'obiettivo è salvaguardare la libertà di navigazione e la sicurezza delle navi in transito, minacciate in questo caso non dai pirati, ma dagli incidenti provocati dalle crescenti tensioni regionali. I dispositivi aeronavali dei Paesi che aderiscono all'iniziativa svolgono attività di presenza, sorveglianza e sicurezza per proteggere il naviglio mercantile nazionale (anche con attività di scorta); supportare il naviglio mercantile non nazionale (con attività di accompagnamento ma non protezione diretta); effettuare attività di ricognizione e raccolta informativa e rafforzare la cooperazione con gli altri assetti internazionali. L'Italia ha deciso di partecipare nel 2021. La delibera prevede l'impiego di un mezzo navale, due mezzi aerei, e un contingente massimo di 193 unità, per una spesa di poco superiore ai 9 milioni di euro.

LA NUOVA MISSIONE PSDC IN MOZAMBICO

Nel Consiglio Ue dello scorso 6 maggio, i ministri della Difesa hanno discusso anche di una possibile missione di addestramento delle Forze armate del Mozambico, per sostenere il loro sforzo nei confronti delle azioni, di crescente intensità, delle formazioni islamiste nel nord del Paese. L'iniziativa è stata fortemente sponsorizzata dal Portogallo, in quel momento Presidente di turno dell'Unione e particolarmente legato al Paese africano, dove ha già inviato, su base bilaterale, un primo nucleo di istruttori militari. Dopo una missione

[6] Il nostro dispositivo ha anche il compito di "proteggere gli *asset* estrattivi di ENI, operando in acque internazionali", come si legge nella scheda 35/2021 della delibera di proroga delle missioni.

"esplorativa" condotta dal Servizio europeo di azione esterna in Mozambico nella seconda metà di maggio, lo scorso 23 giugno il Comitato politico e di sicurezza dell'Ue (formato da rappresentanti diplomatici degli Stati) ha approvato il "concetto di gestione della crisi", poi deliberato formalmente dal Consiglio lo scorso 29 giugno. Secondo le previsioni, ***la missione dovrebbe essere approvata già nel Consiglio Affari esteri del prossimo 12 luglio***.

La missione dovrebbe avere il suo Quartier generale nella provincia di Maputo, con il compito di ***addestrare un contingente delle Forze armate locali da inviare poi nella regione di Cabo Delgado***. La missione dovrebbe avere una durata iniziale di due anni, e dovrebbe prevedere anche la ***fornitura di materiale militare "non letale"***, in applicazione delle misure di assistenza previste dallo Strumento europeo per la Pace (*di cui si è detto prima*). Questo punto in realtà è oggetto di controversie da parte di alcuni Stati, che lamentano la scarsa chiarezza sugli obbiettivi di quest'assistenza o esprimono preoccupazione sui possibili usi impropri del materiale militare. La missione dovrebbe avere un ***personale di almeno 80 unità*** (in buona parte fornito dal Portogallo, che avrà anche il comando), anche se alcuni Paesi (tra cui Germania e Spagna) hanno già espresso l'intenzione di non fornire propri assetti. EUTM Mozambico dovrebbe operare in coordinamento con la missione in fase di dispiegamento da parte della Comunità di sviluppo dell'Africa Meridionale (SADC), organizzazione regionale di cui il Mozambico fa parte, promossa da Zimbabwe e Sudafrica, oltre che, se adeguatamente rafforzata negli assetti, con l'operazione EUNAVFOR Atalanta, la cui area di azione è per ora molto più a nord.

LE MISSIONI IN CORSO

EUFOR Althea

L'operazione è stata avviata nel dicembre del 2004 ed è l'intervento Ue di più lunga durata. Ha il mandato di ***garantire la sicurezza e la stabilità della Bosnia-Erzegovina***, monitorando il rispetto degli Accordi di Dayton del 1995. Oltre a questo compito principale, Althea svolge attività di formazione delle Forze armate bosniache 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), che si sono progressivamente ridotte, fino alle attuali 600 circa. ***Althea nasce come prosecuzione di una missione Nato già presente sul terreno, sulla base dei cd. "accordi Berlin plus***", che regolano la collaborazione operativa tra le due organizzazioni. Sulla base di questi accordi, Althea ha una catena di comando diversa da quella delle altre missioni PSDC: il comando dell'operazione è affidato al vice *Chief of Staff* del Comando Nato in Europa[7]. Althea è stata avviata senza una data di scadenza. Come tutte le operazioni esecutive Ue, essa 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 2021), sul presupposto della disponibilità dell'Ue a continuare a svolgere (in questo caso in collaborazione con la Nato) i compiti previsti.

*Nel 2020 il Parlamento ha autorizzato la partecipazione alla missione di 40 unità di personale militare, con un fabbisogno di poco superiore al milione di euro. Nel **2021** il personale potrà essere incrementato fino a un massimo di 50 unità, con una spesa prevista di circa 2,7 milioni.*

[7] 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. 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

EUNAVFOR Atalanta

E' un'operazione esecutiva con compiti di sorveglianza delle acque al largo della Somalia e di contrasto agli atti di pirateria. ***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 2022.*** I compiti principali dell'operazione sono duplice: da un lato ***fornire protezione (anche con personale armato a bordo) alle navi di aiuti umanitari diretti in Somalia*** e dall'altro ***garantire la libera navigazione delle navi mercantili in transito nell'area***[8]. Anche per questo Atalanta rappresenta un passaggio importante dell'evoluzione dell'azione militare esterna Ue: non solo perché si tratta della ***prima operazione marittima*** ma anche perché, accanto al ***fine umanitario***, l'operazione ha anche la funzione di ***tutela immediata degli interessi degli Stati membri*** (e quindi dell'Ue nel suo complesso), garantendo la libertà di navigazione in un tratto di mare essenziale per i commerci e le catene di approvvigionamento. 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. Atlanta ha iniziato ad operare in un'area in cui erano già presenti una serie di altri attori nazionali e internazionali (tra cui la componente navale di *Enduring Freedom* e la Nato) e ***ha acquisito un ruolo centrale e di coordinamento delle altre operazioni,*** anche grazie alla capacità di interfacciarsi con il settore commerciale privato. I compiti dell'operazione si allontanano dal modello classico del *peace keeping* (tipico ad esempio delle operazioni nei Balcani), per avvicinarsi a ***funzioni di polizia*** (*law enforcement*). Ciò ha comportato anche problemi del tutto nuovi, come ad esempio la gestione delle persone catturate durante le operazioni (questione poi risolta con una serie di accordi con Stati limitrofi). L'avvio di Atalanta ha facilitato il passo successivo della ***Strategia Ue per il Corno d'Africa***, cioè l'avvio di una presenza, sia civile che militare, sul terreno[9]. Per oltre 10 anni il comando operativo della missione ha avuto sede a Northwood, nel Regno unito, fino a quando, nel marzo del 2019, è stato trasferito a Rota, in Spagna.

*L'Italia ha da sempre fornito un significativo contribuito all'operazione. Per il 2020 è stata autorizzata 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. Per il **2021** si prevede un impiego massimo di 388 unità di personale, con due mezzi navali e quattro aerei. L'impegno finanziario previsto è di circa 26,6 milioni.*

[8] Compiti secondari sono monitorare la pesca illegale, monitorare i traffici di droga e di armi e contribuire all'implementazione dell'embargo di armi verso la Somalia

[9] Nel 2010 è stata infatti istituita la missione militare per l'addestramento delle forze armate somale (*come si vedrà a seguire*) e poi, l'anno successivo, una missione civile, con ampia presenza militare, per il rafforzamento della guardia costiera (EUCAP Somalia).

EUTM Somalia

La missione è stata varata nell'aprile del 2010, raccogliendo l'appello dell'Onu a sostenere il nuovo governo somalo di transizione, appena insediato. Il mandato principale è la ***formazione e l'equipaggiamento delle Forze armate somale.*** Il quartier generale (originariamente stabilito in Uganda, dove già si svolgevano i programmi di addestramento dell'Unione africana) è stato trasferito a Mogadiscio, nei pressi dell'aeroporto, nel 2014. Lo spostamento ha consentito di estendere i compiti della missione, includendo anche attività di ***consulenza, a livello strategico e politico, per i vertici militari del Paese,*** anche per la riforma del Ministero della difesa e dello Stato maggiore. La missione opera in stretta cooperazione con le altre iniziative nell'area, in primo luogo con l'operazione Atalanta e con 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, per l'intero Corno d'Africa.

Il comando della missione è affidato, dal 2014, all'Italia*. Nel 2020 il nostro Paese ha partecipato con un contributo massimo di 148 unità di personale e un impiego massimo di 20 mezzi terrestri, con una spesa prevista di 13 milioni e 770 mila euro. Per il* ***2021*** *si prevede l'impiego massimo di 154 unità, con un incremento dei mezzi terresti a disposizione, che arrivano a 33. Il fabbisogno finanziario si riduce invece a circa 12,8 milioni.*

EUTM Mali

In Mali 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 governo. L'obiettivo di EUTM Mali è di contribuire al ***rafforzamento delle capacità militare delle Forze armate,*** per sostenere la loro opera di contrasto alla minaccia terroristica e di ripristino dell'integrità territoriale. A questo si aggiunge un'attività di consulenza alle autorità militari e politiche, per sostenere il processo di riforma. L'area geografica di intervento, inizialmente limitata alla parte meridionale del Paese, è stata poi estesa (a partire dal 2016), verso il nord. Le attività di formazione, inizialmente concentrate nella capitale, sono state ampliate anche ai comandi militari regionali. Alla missione è stato poi affidato anche il compito di contribuire al processo di disarmo, smobilitazione e reinserimento delle truppe irregolari nelle Forze armate regolari. 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***. In quest'ottica nel 2016 la missione, nata per sostenere le Forze armate maliane, ha ricevuto anche il compito di sostenere la 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. EUTM Mali, potrà anche fornire attività di formazione al di fuori della sua zona della missione.

*Per l'Italia nel 2020, in linea con il 2019, è stata autorizzato l'invio di 12 unità di personale, per una spesa di circa 1.17 milioni di euro. Per il **2021** si prevede un incremento fino a 14 unità, con una spesa sostanzialmente analoga.*

EUTM RCA

L'Ue è presente nella Repubblica Centroafricana dal 2014, con tre missioni militari che si sono succedute nel tempo, diverse per compiti e durata. ***La prima operazione è stata avviata*** in un contesto di gravissima tensione interna, segnata da scontri armati tra varie fazioni e dalla caduta del governo, nello scenario più pericoloso affrontato fino a quel momento da un'operazione Ue, anche se con un mandato "ponte" di breve durata. Passato il testimone, nel marzo del 2015, ad una missione Onu, la presenza Ue si è riconfigurata con compiti di assistenza e formazione, prima nel settore della sicurezza (con EUMAM) e poi in ambito militare. La ***missione EUTM ha aggiunto alla consulenza rivolta a governo e vertici militari ha aggiunto 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***. Nel 2018, il mandato della missione è stato ulteriormente ampliato, estendendo le attività di consulenza e *mentoring* anche alla riforma della sicurezza civile e delle forze di polizia. Nel Paese è da poco presente anche una missione civile (EUAM RCA). La missione EUTM è stata rinnovata fino al

*Nel 2020 l'Italia ha fornito un contributo di tre unità di personale, con una spesa di circa 400 mila euro. Per il **2021** si preveda una lieve riduzione dell'impegno, con due sole unità impiegate, e una spesa di 304 mila euro.*

EUNAVFOR MED Irini

L'operazione Irini ("pace" in greco), è stata istituita dal Consiglio dell'Ue nel marzo del 2000 (in sostituzione della precedente operazione *Sophia*). All'operazione partecipano 24 Stati membri. Oltre alla Danimarca, che non partecipa alla Politica di sicurezza e difesa comune, ne restano fuori, per ragioni molto diverse, anche Spagna e Malta. Il compito principale dell'operazione è ***contribuire all'attuazione dell'embargo sulle armi imposto dall'ONU nei confronti della Libia.*** Con il consenso dello Stato di bandiera può condurre ispezioni sulle imbarcazioni sospettate di trasportare armi o materiale connesso da e verso la Libia. Nel caso a bordo vengano trovati materiali illeciti, le imbarcazioni possono essere sequestrate e dirottate verso un porto Ue, per svolgere le successive attività giudiziarie e di polizia, e per procedere allo smaltimento delle armi. Oltre all'attuazione dell'embargo sulle armi, Irini mantiene come compiti secondari il ***contrasto al contrabbando di petrolio***; la ***formazione della guardia costiera e della marina libiche (che però non è stata ancora avviata***); e infine la ***lotta ai trafficanti di esseri umani (ma solo con la sorveglianza aerea***). L'operazione, il cui mandato è stato esteso fino al marzo del 2023, è sottoposta a conferma, ogni quattro mesi, da parte del Comitato politico e di sicurezza, che deve assicurarsi che essa non produca un effetto di attrazione dei flussi migratori (il cosiddetto "***pull factor***"). Resta ovviamente fermo il principio che gli assetti navali di Irini, in virtù delle norme internazionali del mare, hanno comunque l'obbligo di condurre le operazioni di salvataggio che si rendessero necessarie (evenienza che però non si è ancora mai verificata). Tra i compiti di Irini c'è anche quello di inviare ***rapporti al Panel di esperti sulla Libia,*** organismo istituito dall'Onu per monitorare la situazione sul terreno e verificare l'attuazione delle sue risoluzioni[10]. L'evoluzione dello scenario libico, con il complesso avvio di un percorso di pacificazione nazionale, nell'ambito del c.d. "processo di Berlino", pone ora le premesse per una ***possibile ulteriore evoluzione del ruolo e dei compiti dell'operazione,*** (del resto già ipotizzato nella decisione istitutiva) ad esempio, previo consenso della autorità libiche e mandato Onu, per il controllo del cessate il fuoco tra le parti[11]. Gli assetti dell'operazione sono variabili, secondo la turnazione dei contributi dei Paesi partecipanti. Attualmente l'operazione dispone di 3 mezzi navi (forniti da Italia, Grecia e Germani), 5 aerei da pattugliamento (messi a disposizione da Francia, Germania, Grecia, Lussemburgo e Polonia) e un velivolo senza pilota italiano.

[10] Quelli inviati finora (22) individuano violazioni dell'embargo da parte di entrambi le parti in conflitto. Nonostante le attività di Irini, che è del resto l'unica iniziativa attiva in quest'ambito, nel suo più recente rapporto (pubblicato lo scorso 8 marzo), l'implementazione dell'embargo viene definita dagli esperti Onu "totalmente inefficace". Gli Stati terzi che sostengono direttamente le parti del conflitto - prosegue il rapporto - compiono violazioni "ampie, palesi e con totale indifferenza per le misure sanzionatorie", anche grazie al fatto che controllano l'intera "catena dell'approvvigionamento delle armi", circostanza che rende più difficile la scoperta e l'interruzione del flusso di materiali.

[11] Così auspica ad esempio la Risoluzione approvata dalle Commissioni Affari esteri e Difesa del Senato lo scorso 10 marzo.

Il comando operativo dell'operazione è italiano *(come per la precedente operazione* Sophia*). Per il 2020 l'Italia ha 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. Per il* ***2021*** *è previsto un incremento del nostro impegno, che potrà arrivare alle 596 unità, con l'impiego di due mezzi navali e di 3 aerei. L'impegno economico previsto è di 39,7 milioni.*

---

5 luglio 2021

A cura di Federico Petrangeli

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si 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.