



Servizio studi
Servizio delle Commissioni

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 113

L'OPERAZIONE EUNAVFOR MED SOPHIA



Il 25 luglio 2017 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la [decisione \(PESC\) 2017/1385](#)¹ che proroga per la seconda volta il mandato di EUNAVFOR MED operazione SOPHIA, destinato a scadere il 27 luglio 2017, fino al 31 dicembre 2018².

L'operazione militare dell'Unione europea EUNAVFOR MED³ è stata inizialmente istituita dal Consiglio dell'Unione europea, riunito nel formato "Affari esteri", con la [decisione \(PESC\) 2015/778 del 18 maggio 2015](#). Il passaggio politico alla base della missione va rinvenuto però nella [dichiarazione adottata dal Consiglio europeo straordinario del 23 aprile 2015](#), con la quale i Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea si erano impegnati a rafforzare la presenza dell'Unione in mare, a prevenire i flussi migratori illegali e a contrastare i trafficanti nel rispetto del diritto internazionale, e avevano invitato l'Alto Rappresentante Federica Mogherini ad avviare i preparativi per una possibile operazione nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC).

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

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

Il 23 maggio 2016 il Consiglio ha adottato un testo di conclusioni che prefiguravano la proroga di un anno del mandato, nonché l'introduzione di due compiti aggiuntivi. Successivamente, attraverso

¹ La decisione è pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 26 luglio 2017, L 146, p. 61-62. Le informazioni riportate si basano essenzialmente sul contenuto del [comunicato del Consiglio](#).

² Il periodo, anche se più esteso rispetto ai dodici mesi dei primi due mandati, è in linea con i precedenti delle proroghe di missioni militari dell'Unione europea.

³ Sul tema si veda la precedente documentazione del Senato, in particolare la [Nota del Servizio affari internazionali n. 2 sulle operazioni militari navali nel Mediterraneo](#) e la [Nota su atti dell'Unione europea del Servizio studi n. 17](#) sul passaggio alla seconda fase dell'operazione.

la [decisione \(PESC\) 2016/993](#) del 20 giugno 2016, lo stesso Consiglio ha **prorogato la durata della missione fino al 27 luglio 2017**⁴.

Scopo principale della missione, come esplicitato all'articolo 1 della decisione istitutiva è, fin dal suo avvio, **contribuire a smantellare il modello di business delle reti del traffico e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale**, attraverso misure sistematiche per individuare, fermare e mettere fuori uso imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati dai passatori o dai trafficanti, in conformità del diritto internazionale applicabile, incluse la Convenzione sul diritto del mare (UNCLOS) e le pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

In occasione della proroga, la decisione 2016/993 ha introdotto **due compiti aggiuntivi**, con conseguente riformulazione dell'articolo 1 della decisione 2015/778, che consistono, rispettivamente, nella **formazione della guardia costiera e della marina libiche** e nel **contrasto al traffico di armi nella zona di operazione** in conformità alla risoluzione del Consiglio di sicurezza ONU 1970 (2011) e delle successive risoluzioni relative all'embargo sulle armi nei confronti della Libia, tra cui la 2292 (2016).

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

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

Come si vedrà oltre, **non si tratta di ulteriori compiti aggiuntivi, ma di specificazioni e integrazioni dei compiti esistenti**.

La decisione del Consiglio è stata unanime, poiché, ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 4, del trattato UE, ogni decisione in materia deve essere adottata all'unanimità.

Dal punto di vista delle modalità decisionali, bisogna notare che, poiché **non erano previste convocazioni del Consiglio** (salvo riunioni informali) fino al mese di settembre e la questione non era stata posta all'ordine del giorno della riunione del formato "affari esteri" 17 luglio, **è stato fatto ricorso alla procedura scritta di cui all'articolo 12 del regolamento interno del Consiglio**: il 24 luglio la Presidenza ha chiesto agli Stati membri di fornire il proprio assenso per iscritto entro il giorno successivo e, una volta raggiunta l'unanimità degli assensi, la decisione è stata adottata.

La decisione **è entrata in vigore il 25 luglio**, anche se, per quanto riguarda invece la **concreta applicazione delle norme che hanno modificato i compiti**, questa dovrà essere preceduta dall'integrazione del piano operativo di EUNAVFOR MED.

⁴ Sulla proroga ed estensione del mandato operata dalla decisione (PESC) 2016/993 si veda la [Nota su atti dell'Unione europea n. 58](#) del 27 giugno 2016.

IL MANDATO PRINCIPALE: LA LOTTA AL TRAFFICO DI ESSERI UMANI

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

- 1) **Prima fase:** individuazione e monitoraggio delle reti di migrazione attraverso la raccolta di informazioni e il pattugliamento in alto mare. **Questa fase è stata attivata contestualmente all'avvio della missione**
- 2) **Seconda fase** (indicata come fase 2.1 nella decisione 2015/778): fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti **in alto mare** di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico e la tratta di esseri umani, alle condizioni previste dal diritto internazionale applicabile, in particolare UNCLOS e protocollo per combattere il traffico di migranti. **L'avvio di questa fase è stato autorizzato dal Consiglio il 14 settembre 2015 e attivato dal Comitato politico e di sicurezza con decorrenza 7 ottobre 2015.** Il 9 ottobre 2015, quindi solo dopo l'avvio della seconda fase, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la [risoluzione 2240](#), che autorizza gli Stati membri, agendo a livello nazionale o attraverso organizzazioni regionali impegnate nella lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, per un periodo di un anno, a ispezionare le imbarcazioni che navigano in alto mare al largo delle coste libiche qualora abbiano ragionevoli motivi di sospettare che siano usate per il traffico di migranti o la tratta di esseri umani dal territorio della Libia, procedendo altresì al loro sequestro e distruzione; la risoluzione autorizza inoltre a utilizzare tutte le misure commisurate alle circostanze specifiche per lottare contro i trafficanti di migranti o di esseri umani, nel rispetto del diritto internazionale e dei diritti umani. L'autorizzazione è stata reiterata per un ulteriore anno dalla [risoluzione 2316](#) del 6 ottobre 2016.
- 3) **Terza fase** (indicata come fase 2.2 nella decisione 2015/778): conformemente alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite applicabili o al consenso dello Stato costiero interessato (i.e. la Libia), fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti, **in alto mare o nelle acque territoriali e interne** di tale Stato, di imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico e la tratta di esseri umani, alle condizioni previste da detta risoluzione o detto consenso. La fase 2.b **non è stata attivata, poiché non sono intervenuti né una risoluzione ONU che la autorizzi né un atto di consenso da parte dello Stato libico**, ovvero del governo internazionalmente riconosciuto rappresentato da Fayed Al-Sarraj.
- 4) **Quarta fase** (indicata come terza fase nella decisione 2015/778): adozione, sempre in conformità alle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o al consenso dello Stato costiero interessato, di tutte le misure necessarie nei confronti di un'imbarcazione e relativi mezzi - anche mettendoli fuori uso o rendendoli inutilizzabili - che siano sospettati di essere usati per il traffico e la tratta di esseri umani, **nel territorio dello Stato libico**, alle condizioni previste dalle risoluzioni o dal consenso. Similmente alla fase precedente, con la quale condivide le necessarie precondizioni e di cui rappresenta un'ulteriore evoluzione, **non è stata attivata.**

Al 21 luglio 2017, sulla base dei dati forniti dallo stesso comando dell'operazione, EUNAVFOR MED Sophia ha portato alla **neutralizzazione di 470 imbarcazioni** e alla **segnalazione o alla consegna alle autorità italiane**, cui è affidata la giurisdizione penale in materia, **di 110 sospetti scafisti** (il 6 aprile 2017, quando il Comandante dell'operazione, ammiraglio Credendino, è stato

audito dalla Commissione difesa del Senato, tali dati erano rispettivamente di 414 imbarcazioni e 109 scafisti).

La decisione (PESC) 2017/1385 del 25 luglio 2017 ha integrato il paragrafo 4 dell'articolo 2 della decisione istitutiva, in materia di scambio di informazioni: l'originaria formulazione prevedeva infatti che l'operazione potesse **trasmettere alle autorità incaricate dell'applicazione della legge degli Stati membri e agli organismi competenti dell'Unione**, a seguito della loro raccolta, i dati personali relativi alle persone che venivano imbarcate su navi partecipanti a EUNAVFOR MED relativi a caratteristiche che potrebbero contribuire alla loro identificazione, nonché i dati relativi alle imbarcazioni e alle attrezzature da loro utilizzate. Ora è stato specificato che la trasmissione potrà avere ad oggetto, più in generale **anche "le pertinenti informazioni acquisite nel corso dell'esecuzione di tale compito principale"**.

I COMPITI AGGIUNTIVI

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

Per quanto riguarda **l'addestramento della Marina e della Guardia Costiera libica**, sulla base dei dati forniti dal Comando dell'operazione, al 21 luglio 2017 sono stati addestrati 136 militari, di cui:

- **93** in mare, a bordo della nave anfibia italiana San Giorgio (14 settimane) e olandese Rotterdam (4 settimane). Di questi, **39** compongono oggi gli equipaggi di **3** motovedette libiche.
- **43** a terra (**20** a Malta, **20** in Grecia e **3** presso il quartier generale di EUNAVFOR MED a Roma).

Inoltre, **a seguito della proroga del mandato da parte del Consiglio**, a partire dal mese di settembre 2017, è previsto **l'inizio dei moduli addestrativi in Italia** e – successivamente – in Spagna.

Sempre dal mese di settembre è previsto l'avvio anche dell'**attività di *monitoring* e *advising* della Marina e della Guardia Costiera Libica** in acque internazionali e nelle principali basi a terra, con lo scopo di assicurare che la condotta del personale addestrato dall'Operazione sia in linea con quanto appreso nella fase di addestramento. Attraverso il meccanismo di *monitoring* ed *advising* - precisa sempre il Comando dell'operazione - si intende anche rafforzare la capacità della Guardia Costiera e della Marina libiche di provvedere autonomamente all'esercizio delle funzioni di polizia nelle acque di propria giurisdizione, promuovendo parimenti il **rispetto e la protezione dei diritti dell'uomo** e assicurando un uso corretto del materiale ed equipaggiamento eventualmente forniti.

La decisione (PESC) 2017/1385 del 25 luglio 2017 ha integrato l'articolo 2-*bis* della decisione istitutiva dell'operazione, **prevedendo l'istituzione di un meccanismo di controllo del personale in formazione, in stretto coordinamento con le altre parti interessate.**

Circa invece **il contributo al contrasto al traffico illegale di armi da e per la Libia** (risoluzione del Consiglio di sicurezza ONU [2292](#) (2016), come rinnovata dalla risoluzione [2357](#) (2017)), i dati forniti dal Comando dell'operazione, registrano, al 21 luglio 2017:

. **664** interrogazioni;

- . **51** *friendly approaches*;
- . **3** ispezioni (in 2 casi con conseguente sequestro di armi);
- . **7** inchieste di bandiera.

EUNAVFOR MED è **l'unica operazione**, tra quelle attive nell'area, **che sta attualmente implementando l'embargo di armi** in acque internazionali davanti alle coste libiche. L'effetto deterrente al riguardo sarebbe stato riconosciuto anche in occasione dell'ultimo incontro dell'Ammiraglio Credendino con il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (31 maggio 2017) da parte dei rappresentanti dei Membri Permanenti, in particolare gli Stati Uniti, apprezzamento testimoniato dall'approvazione, il 12 giugno 2017, della risoluzione 2357, che ha rinnovato per un anno le autorizzazioni in materia contenute nella risoluzione 2292.

La decisione (PESC) 2017/1385 del 25 luglio 2017 ha integrato l'articolo 2-ter della decisione istitutiva dell'operazione, prevedendo che l'operazione EUNAVFOR MED **svolga anche attività di sorveglianza e raccolga informazioni sul traffico illecito, comprese informazioni sul petrolio greggio e altre esportazioni illecite** contrarie alle UNSCR 2146 (2014) e UNSCR 2362 (2017), contribuendo in tal modo alla conoscenza situazionale e alla sicurezza marittima nel Mediterraneo centrale. Le informazioni raccolte in tale contesto potranno essere fornite alle autorità libiche legittime e alle pertinenti autorità incaricate dell'applicazione della legge degli Stati membri nonché agli organismi competenti dell'Unione europea.

IL SOCCORSO IN MARE

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

Tale attività, in assenza di un *Maritime Rescue Coordination Center* (MRCC) libico, avviene sotto il coordinamento della Guardia costiera italiana e dell'IMRCC di Roma. Il tema, come è noto, è stato recentemente oggetto di approfondimento da parte della Commissione difesa del Senato attraverso **l'indagine conoscitiva** sul contributo dei militari italiani ai controlli dei flussi migratori nel Mediterraneo e l'impatto delle attività delle Organizzazioni non governative e il relativo documento conclusivo⁵.

Sulla base di disposizioni interne (non pubblicate) applicabili all'operazione EUNAVFOR MED, per quanto riguarda il soccorso in mare **si fa rinvio al piano operativo** (ugualmente non pubblicato) **dell'operazione TRITON dell'agenzia FRONTEX** che, come è noto, **prevede che i migranti soccorsi siano condotti nei porti italiani**.

A quest'ultimo riguardo, **in occasione dell'adozione**, tramite procedura scritta, **della decisione (PESC) 2017/1385 del 25 luglio 2017**, **l'Italia ha inviato al Consiglio una dichiarazione, con la quale ribadisce la richiesta di rivedere il contenuto del piano operativo di TRITON**, proposta già avanzata nel corso dell'incontro tra FRONTEX e gli Stati membri che partecipano a tale missione tenutasi a Varsavia l'11 luglio, al fine di **giungere a una distribuzione più sostenibile** degli oneri derivanti dalla gestione delle persone soccorse in mare. L'Italia si attende che **anche le disposizioni sigli sbarchi effettuati dalle unità di EUNAVFOR MED vengano conseguentemente adattato**: in mancanza di ciò, il Governo si riserva di affrontare indipendentemente la questione della revisione in tale direzione del piano operativo di SOPHIA.

⁵ Si veda in proposito il [documento conclusivo dell'indagine, doc. XVII, n. 9](#) (relatore LATORRE).

Sulla base dei dati forniti dal Comando dell'operazione, aggiornati al 21 luglio 2017, in oltre due anni di attività le navi di SOPHIA hanno soccorso **39.622** persone, pari a meno del **10%** del totale dei migranti soccorsi lungo la rotta del Mediterraneo Centrale.

In questa sede è anche utile riportare, al fine di avere un quadro della situazione più generale, i **dati della Guardia costiera italiana sui soccorsi dal 2015** (l'anno in cui è stata attivata EUNAVFOR MED) al 13 luglio 2017. Per quanto riguarda il 2015, il dato comprende sia gli assetti dell'operazione sia le altre navi militari estere: la quota relativa a Sophia dovrebbe essere però inferiore alle 10 mila unità.

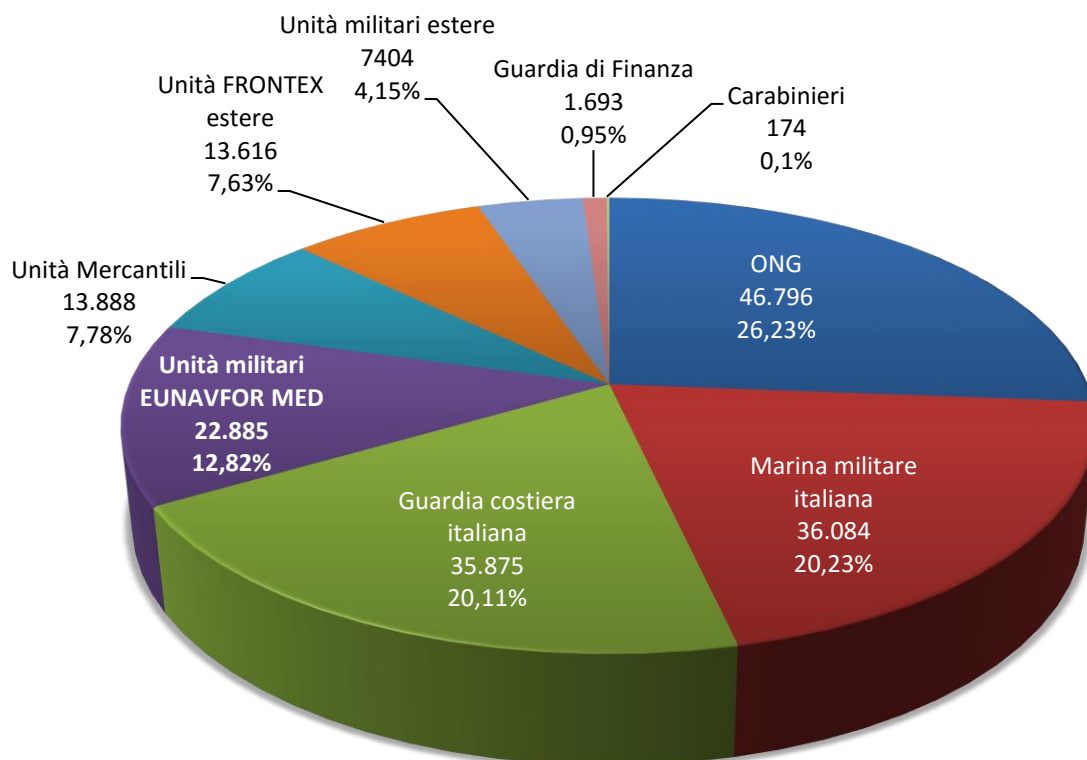
MIGRANTI SOCCORSI (1 gennaio 2015 - 13 luglio 2017)

Assetti intervenuti	Persone salvate (percentuale sul totale dei salvataggi)		
	2015	2016	2017 (fino al 13 luglio)
Guardia Costiera italiana	41.341 (27,14%)	35.875 (20,11%)	23.799 (25,99%)
Guardia di Finanza	6.289 (4,12%)	1.693 (0,95%)	404 (0,44%)
Carabinieri	1 (0%)	174 (0,10%)	9 (0,01%)
Marina Militare	29.178 (19,15%)	36.084 (20,23%)	3.367 (3,68%)
FRONTEX (escluse le unità italiane)	15.428 (10,13%)	13.616 (7,63%)	7.165 (7,82%)
EUNAVFOR MED	23.885 (15,69%)	22.885 (12,82%)	7.896 (8,62%)
Navi militari estere		7404 (4,15%)	770 (0,84%)
Navi mercantili	16.158 (10,60%)	13.888 (7,78%)	10.268 (11,21%)
ONG	20.063 (13,17%)	46.796 (26,23%)	37.886 (41,38%)
TOTALE	152.343	178.415	91.564

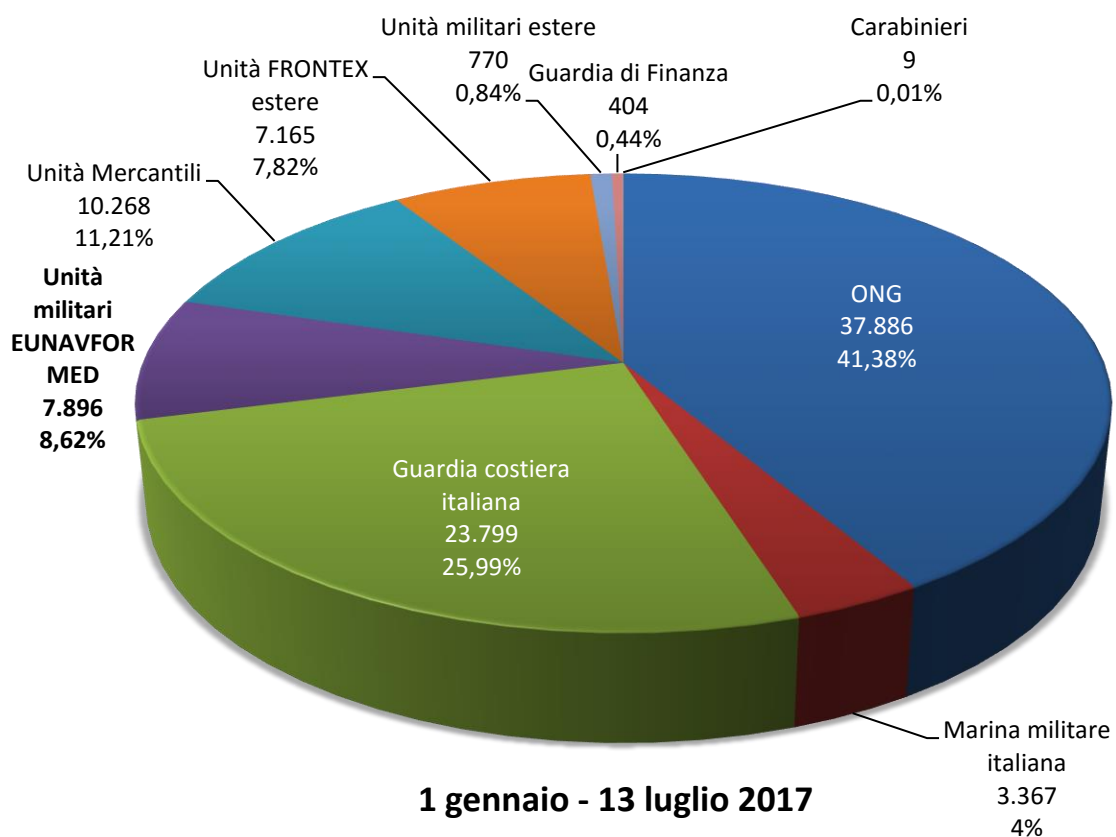
Fonte: Corpo nazionale delle capitanerie di porto - Guardia costiera

I grafici che seguono, invece, mettono a confronto i dati del 2016 con quelli della prima parte del 2017, evidenziando la percentuale (in sensibile riduzione) dei salvataggi effettuati da unità di EUNAVFOR MED.

MIGRANTI SOCCORSI



2016



1 gennaio - 13 luglio 2017

ALTRE ATTIVITÀ SVOLTE DALL'OPERAZIONE

Oltre ai compiti, principale e aggiuntivi, descritti sopra, e la partecipazione alle attività di *Search and Rescue*, l'operazione ha svolto altre attività di cui è opportuno dare conto riportando i dati forniti dal Comando.

L'Operazione SOPHIA ha stipulato **accordi formali di cooperazione e/o di scambio informativo** con i seguenti soggetti:

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

Inoltre, lo scorso 11 luglio, nel corso dell'incontro, al Cairo, con una delegazione della Commissione difesa del Senato, il Vice ministro degli esteri egiziano Nasr, con delega all'Europa, ha dato notizia anche di una cooperazione esistente tra le **autorità egiziane** e l'operazione Sophia e di negoziati per giungere a un accordo.

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

Giunta alla sua quarta edizione (7-8 giugno 2017), l'iniziativa ha registrato 188 partecipanti provenienti da 37 nazioni e 98 organizzazioni. Nell'ambito dei gruppi lavoro di tale edizione sono state presentate e lanciate in particolare due iniziative:

- **Crimini contro i migranti in Libia quali crimini contro l'umanità**, con la presentazione di un Non-Paper tra i partecipanti del Gruppo di lavoro giuridico dello Shade-Med e successiva analisi e discussione – discussione che ha portato a conclusioni del tutto positive sulla possibilità di sviluppare concretamente tale concetto. Ciò consentirebbe di poter applicare il principio di giurisdizione universale e la conseguente possibilità per tutti i Paesi di perseguire penalmente i responsabili. **Il tema peraltro era stato oggetto anche di un emendamento, su proposta italiana, inserito nel testo di conclusioni della Conferenza interparlamentare PESC-PSDC, tenutasi a Malta dal 26 al 28 aprile 2017: in quella sede anche l'Alto rappresentante Federica Mogherini aveva espressamente appoggiato la proposta.**
- **Primo Osservatorio europeo sul fenomeno del traffico di migranti e della tratta di esseri umani**, il cui obiettivo è di ampliare la conoscenza e la comprensione del fenomeno attraverso l'analisi dei dati forniti da istituzioni e uffici competenti. In tal modo l'Osservatorio si propone di tracciare un profilo criminologico dei trafficanti, ponendosi come valido ausilio ai tradizionali strumenti d'indagine. Il punto focale dovrebbe essere rappresentato

dall'Operazione SOPHIA e dovrebbe consentire di connettere tutte le agenzie di *Law Enforcement* europee e INTERPOL, nonché la DNAA e le Procure italiane competenti, che hanno già aderito all'iniziativa.

Anche questo tipo di attività **sembra avere trovato una più ampia copertura giuridica in sede di proroga**, attraverso l'ampliamento delle previsioni sullo **scambio di informazioni sulla tratta di esseri umani** con le agenzie di contrasto degli Stati membri, con FRONTEX ed EUROPOL di cui si è già detto.

STRUTTURA ORGANIZZATIVA E ASSETTI

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

Per quanto riguarda gli assetti, al momento la missione si compone di **6 navi**:

- una italiana, la nave anfibia **San Giusto**, ammiraglia del dispositivo,
- una nave ausiliaria tedesca, FGS Rhein,
- una nave da ricognizione britannica, HMS Echo,
- una fregata spagnola, ESPS Victoria,
- una fregata francese, FS L'Adroit,
- una fregata belga, BNS Louise Maria.

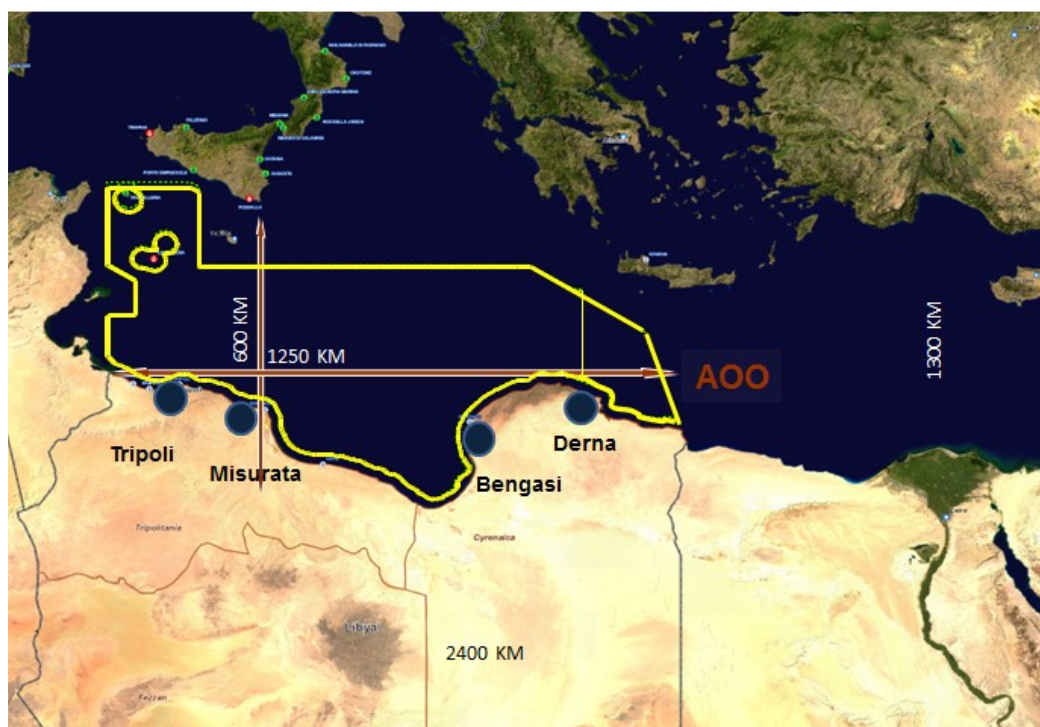
Schiera inoltre **3 elicotteri** (uno italiano, uno spagnolo e uno belga) e **4 mezzi aerei da pattugliamento marittimo** (2 lussemburghesi, uno spagnolo e uno francese).

Complessivamente, contribuiscono alla missione, in varia misura, 25 Stati membri: poiché la Danimarca ha un *opt out* sulle missioni PSDC, gli unici Stati membri che non vi prendono parte sono la Croazia e l'Irlanda, anche se quest'ultima, alla riunione del Comitato politico e di sicurezza del 18 luglio 2017, ha annunciato l'ingresso di una propria nave nella flotta dell'operazione (ovviamente sul presupposto della proroga).

La **zona delle operazioni** comprende tutto il tratto di mare a sud dell'Italia, fino al limite delle acque territoriali libiche (non essendo stata attivata la terza fase).

AREA OPERATIVA DI EUNAVFOR MED SOPHIA

Fonte: Comando operazione EUNAVFOR MED



PROFILI FINANZIARI

Dal **punto di vista finanziario**, l'operazione, avendo natura militare, non è alimentata dal bilancio dell'Unione bensì direttamente dagli Stati membri, fatta eccezione per la limitata quota a carico del **meccanismo Athena**, istituito presso il Consiglio con contributi proporzionali degli Stati membri, che provvede alla copertura di alcuni **costi comuni**. Questi ultimi sono stati quantificati in **11.820.000 euro per il primo mandato** (18 maggio 2015 - 27 luglio 2016), **6.700.000 euro per il secondo mandato** (28 luglio 2016 - 27 luglio 2017) e **6.000.000 di euro per il terzo mandato** (28 luglio 2017 - 31 dicembre 2018).

Per quanto riguarda l'Italia, sono state stanziare risorse, rispettivamente, per:

- **2015: 59.486.740 euro** (dei quali 26.000.000 con un provvedimento *ad hoc*, il decreto-legge n. 99 del 2015, e 33.486.740 con il successivo decreto missioni, il decreto-legge n. 174 del 2015);
- **2016: 69.799.938 euro** (con il decreto missioni 2016, decreto-legge n. 67 del 2016);
- **2017: 43.149.186 euro** (deliberazione del Consiglio dei Ministri di cui alla legge n. 145 del 2016 del 14 gennaio 2017, doc. CCL n. 1).

EUNAVFOR MED E IL PARLAMENTO ITALIANO

Il Parlamento italiano è stato chiamato a esprimersi sull'operazione EUNAVFOR MED in diverse occasioni, di cui è opportuno dare brevemente conto, con particolare riferimento al Senato.

Prima dell'avvio formale dell'operazione non vi sono state deliberazioni del Parlamento: pochi giorni dopo, **il 25 giugno 2015, il Governo**, nella persona del sottosegretario alla difesa Domenico Rossi, **ha riferito alle Commissioni difesa delle due Camere** in seduta congiunta, sulla partecipazione dell'Italia all'operazione. Alle [comunicazioni](#) non ha fatto seguito l'adozione di atti di indirizzo.

Sulla missione il Governo ha poi adottato il **decreto-legge 8 luglio 2015, n. 99**, convertito, senza modificazioni, dalla legge 4 agosto 2015, n. 117. Il decreto, esaminato dal Senato in prima lettura ([A.S. n. 1997](#)) provvedeva a finanziare EUNAVFOR MED fino al 30 settembre 2015, per uniformarne la copertura con quella del decreto missioni all'epoca in vigore.

In sede di conversione il Governo accolse, nell'Aula del Senato, un **ordine del giorno** (G100 - testo 2, sottoscritto dai senatori Minzolini, Gasparri e Alicata) che impegnava l'Esecutivo ad attivarsi, sia in sede europea sia in sede ONU, affinché la missione fosse attuabile in tutte le fasi di cui all'articolo 2, comma 2, della decisione 2015/778, nonché a riferire alle Camere entro il 15 ottobre, al fine di verificare che l'impegno dei mezzi militari fosse stato finalizzato esclusivamente agli scopi dell'operazione militare EUNAVFOR MED.

Il 29 luglio e, successivamente, il 6 ottobre 2015 i **ministri degli esteri e della difesa riferivano alle Commissioni competenti** di Senato e Camera, in seduta congiunta, nell'ambito della periodica informativa sulle missioni in corso, circa lo stato dell'operazione. In particolare, nella seconda occasione, il ministro Pinotti comunicava che, dal giorno successivo, 7 ottobre 2015, l'operazione sarebbe entrata nella seconda fase del suo mandato⁶ e che, all'epoca, aveva proceduto alla consegna all'autorità giudiziaria di 15 sospetti scafisti, oltre ad aver tratto in salvo circa 3 mila persone.

Poco dopo, il **decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174**, esaminato dal Senato in seconda lettura ([A.S. n. 2138](#)) e convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198, provvedeva a finanziare la missione sino alla fine dell'anno.

Nel corso dell'esame nelle commissioni riunite 3a e 4a, il Governo accoglieva parzialmente un **ordine del giorno**, a prima firma del senatore Gasparri (G/2138/1/3 e 4), limitatamente all'impegno a intraprendere le necessarie iniziative al fine di giungere all'attuazione di tutte le fasi dell'operazione EUNAVFOR MED. L'ulteriore impegno a sospendere la missione delle navi italiane dal 1° gennaio 2016 qualora non si completino le intese previste dall'articolo 2 della decisione PESC non veniva accolto e, posto ai voti, veniva respinto. Similmente, **in sede di esame in Assemblea, è stato votato per parti separate un ordine del giorno di analogo tenore** (G 1.1, a firma dei senatori Gasparri e Minzolini). Il primo impegno veniva approvato e il secondo respinto.

Il 4 febbraio 2016 l'ammiraglio Credendino veniva audito formalmente dalle Commissioni difesa di Senato e Camera in seduta congiunta.

Per quanto riguarda il 2016, poi l'operazione veniva finanziata, per l'intero anno, dal **decreto-legge 16 maggio 2016, n. 67**, esaminato dal Senato in prima lettura ([A.S. n. 2389](#)) e convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2016, n. 131.

Con l'entrata in vigore, il 1 gennaio 2017, della legge 21 luglio 2016, n. 145, ovvero la legge quadro sulle missioni internazionali, l'operazione EUNAVFOR MED è stata inclusa nella **deliberazione**

⁶ Si veda il [resoconto stenografico](#), p. 25-26.

del Consiglio dei ministri del 14 gennaio 2017 ([doc. CCL, n. 1](#)), contenente l'elenco di tutte le missioni in corso o di nuova istituzione, sottoposte ad autorizzazione parlamentare. In particolare, la scheda n. 10, nell'elencare gli elementi previsti dalla legge, aveva ad oggetto la **richiesta di proroga dell'operazione fino al 31 dicembre 2017**, quindi anche oltre la scadenza del mandato europeo in corso.

Le Camere, con i rispettivi atti di indirizzo, hanno autorizzato la proroga. Per quanto riguarda il Senato, la risoluzione approvata dalle Commissioni riunite esteri e difesa il 24 febbraio 2017 ([doc. XXIV, n. 71](#)), sottoposta all'Assemblea, unitamente a una relazione, ai sensi dell'articolo 50 del Regolamento ([doc. XXIV, n. 71-A](#)) e da questa approvata il successivo 8 marzo, contiene **un unico impegno al Governo, che consiste nell'invito all'Esecutivo a valutare l'opportunità di attivarsi presso le competenti sedi internazionali affinché si possano realizzare le condizioni necessarie a dare attuazione alla terza fase della missione EUNAVFOR MED.** In quella sede, veniva approvato anche un **ordine del giorno** (G8 - testo 2, a firma del senatore Paolo Romani e altri) con il quale il Senato invitava il Governo ad agire nelle competenti sedi internazionali e ad attivare ogni iniziativa utile volta a rafforzare le operazioni di contrasto delle reti del traffico e della tratta degli esseri umani, e a favorire un maggior coordinamento di tutte le parti coinvolte nelle operazioni di soccorso per ridurre il numero dei morti in mare e per ridurre i flussi migratori verso l'Unione Europea e in particolare verso l'Italia. Similmente, **alla Camera, nel testo della risoluzione approvata dall'Assemblea in pari data, è contenuto un impegno al Governo** ad attivare ogni iniziativa diplomatica per consentire in un lasso di tempo ragionevole la piena operatività della Fase 2 e il passaggio alla Fase 3, nonché ad agire nelle competenti sedi internazionali affinché vengano rafforzate le attività tese a smantellare il modello di business delle reti del traffico e della tratta di esseri umani dalle coste libiche verso quelle italiane (n. 5).

Si segnala infine che **l'Ammiraglio Credendino, comandante dell'operazione, è stato audito, il 6 aprile 2017, dalla Commissione difesa del Senato** nell'ambito dell'indagine conoscitiva su controllo dei flussi migratori e organizzazioni non governative.

26 luglio 2017

A cura di Francesco Gilioli