



# L'OPERAZIONE MILITARE DELL'UE NEL MEDITERRANEO EUNAVFOR MED IRINI

## L'ISTITUZIONE DELL'OPERAZIONE EUNAVFOR MED IRINI

L'operazione militare EUNAVFOR MED IRINI ("pace" in greco) è stata istituita dal Consiglio dell'Ue con la [decisione PESC 2020/472](#) del 31 marzo 2020, con un **mandato iniziale della durata di un anno**, che scade il 31 marzo 2021.

All'operazione **partecipano** attualmente, con contributi di diversa natura, **24 Stati Membri**; ne restano **fuori**, oltre alla **Danimarca** (che ha una clausola generale di *opt-out* dalle iniziative di natura militare) anche **Spagna e Malta**.

L'operazione ha il suo **comando a Roma**, presso l'aeroporto militare di Centocelle, ed è **guidata dall'ammiraglio Fabio Agostini**.

Il **comando delle forze in teatro** è affidato, con **alternanza semestrale**, alla **Grecia e all'Italia**; attualmente il comando delle forze in teatro è affidato, dal **19 ottobre 2020**, alla Grecia.

Contemporaneamente all'avvio dell'operazione IRINI, il **31 marzo 2020** è terminato il **mandato della missione EUNAVFOR MED Sophia**, che era stata avviata nel giugno 2015.

La Missione **EUNAVFOR MED Sophia** ha avuto come compito principale quello di smantellare il modello di attività dei trafficanti di migranti e di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale (dal giugno 2015 fino al marzo 2019, quando è stato sospeso il dispiegamento navale, la missione ha contribuito al salvataggio di quasi 50.000 persone) e come compiti secondari, aggiunti progressivamente, quelli di: formazione della guardia costiera e della marina libiche; contribuire al largo delle coste libiche, all'attuazione dell'embargo dell'ONU sulle armi; svolgere attività di sorveglianza e di raccolta delle informazioni sul traffico illecito delle esportazioni di petrolio dalla Libia.

## COMPITI DELL'OPERAZIONE IRINI

### COMPITO PRINCIPALE

Il **compito principale dell'operazione è contribuire all'attuazione dell'embargo sulle armi imposto dall'ONU nei confronti della Libia**. Per svolgere tale attività, Irini impiega mezzi aerei, satellitari e marittimi e può svolgere ispezioni sulle imbarcazioni sospette di trasportare armi o materiale connesso da e verso la Libia. In caso vengano trovati a bordo materiali illeciti, le imbarcazioni possono essere sequestrate e dirottate in un porto dell'Ue, per svolgere le successive attività giudiziarie e di polizia (compresa l'eventuale distruzione delle armi).

L'operazione **non ha un raggio di azione predeterminato**, anche se le sue attività sono tendenzialmente concentrate sulla **parte orientale della costa libica**, in particolare nella zona di **alto mare antistante la Cirenaica**, nella quale maggiormente si concentrano i traffici di armi. La missione **non può operare all'interno delle acque territoriali libiche**.

Nel preambolo della decisione istitutiva si prospettava la **possibilità che il Consiglio dell'UE avrebbe potuto decidere in futuro di ampliare l'ambito dell'operazione** al fine di consentire l'impiego della sorveglianza aerea all'interno dello spazio aereo libico (in caso di autorizzazione del

Consiglio di sicurezza ONU o con il consenso delle autorità libiche). Questa ipotesi non si è però ancora realizzata.

### COMPITI SECONDARI

Oltre al compito di attuare l'embargo sulle armi, Irini ha anche alcuni **compiti secondari**, che sono (in quest'ordine di importanza):

- **il contrasto al contrabbando di petrolio;**
- **la formazione della guardia costiera e della marina libiche** (che non è stata però ancora avviata, in mancanza di un accordo con la controparte libica);
- **la lotta ai trafficanti di esseri umani** (ma solo con la sorveglianza aerea).

### CONTROLLO POLITICO SULL'OPERAZIONE E EFFETTI SULLA ROTTA MIGRATORIA

La decisione istitutiva dell'operazione prevede che **essa debba essere riconfermata dal Comitato politico e di sicurezza dell'UE** (organo preparatorio del Consiglio dell'UE composto da rappresentanti nazionali) **ogni 4 mesi**, a meno che, sulla base di prove fondate raccolte conformemente ai criteri stabiliti nel piano operativo, non si valuti che lo schieramento navale stia producendo un **effetto di attrazione dei flussi migratori** (cosiddetto "*pull factor*"). In questo caso gli Stati possono decidere di interrompere le attività. L'operazione è stata già **riconfermata per due volte**.

Il Consiglio dell'Ue, in una **dichiarazione** approvata **contestualmente all'adozione della decisione** che ha istituito l'operazione, aveva anche sottolineato l'esigenza che il **comandante conducesse l'operazione in modo da prevenire effetti di attrazione sulla migrazione causati dallo schieramento dei mezzi marittimi** dell'operazione, anche tramite l'immediato riposizionamento di mezzi qualora si osservi un tale effetto.

Ovviamente 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 nelle zone in cui operano. Questa evenienza non si è però per ora mai verificata.

### BILANCIO DELL'OPERAZIONE

Per le **spese comuni di competenza dell'Ue**, l'operazione ha un **bilancio** (annuale) di circa **9 milioni e ottocento mila euro**. A queste si **sommcano** le **spese sostenute dai singoli Paesi** che vi prendono parte, ciascuno per gli assetti che mette a disposizione.

Per il periodo da aprile a dicembre 2020, **il Parlamento ha autorizzato la partecipazione italiana** con 517 unità di personale, un mezzo navale e tre mezzi aerei, per una spesa prevista di circa **21 milioni e 300 mila euro**.

### CAPACITÀ OPERATIVE

Irini ha la disponibilità di una serie di **assetti operativi, forniti dagli Stati partecipanti**, che variano nel corso dei mesi, in base a criteri di rotazione e alle effettive disponibilità.

Attualmente (al 31 dicembre 2020) [l'operazione](#) dispone di:

- **due navi**: il pattugliatore italiano Cigala Fulgosi e la fregata greca Adrias;
- **tre aerei di pattugliamento**, forniti da Lussemburgo, Polonia e Germania, oltre ad **un velivolo senza pilota** messo a disposizione dall'Italia.

Altri **due aerei** (uno greco e uno francese) non sono assegnati in pianta stabile all'operazione e svolgono **attività di supporto a carattere occasionale**.

Per gli assetti satellitari, Irini opera con il **supporto del Centro satellitare dell'Unione europea** (SATCEN) e del **Centro di intelligenza e situazione** (INTCEN).

## L'AVVIO DELL'OPERAZIONE

Dopo la decisione istitutiva del Consiglio Ue, l'avvio dell'operazione è stato segnato da una serie di difficoltà, anche per la coincidenza temporale con la prima fase, particolarmente complessa da gestire, della pandemia da Covid-19.

Il primo scoglio (come spesso accade per le [missioni militari Ue](#) anche per le attuali regole di finanziamento, che sono però in via di revisione) è stato il **processo di “generazione della forza”**. A valle della decisione di istituire una missione, gli Stati partecipanti devono infatti assumere impegni sulla fornitura degli assetti (mezzi e personale) necessari allo svolgimento del mandato, decidendo le contribuzioni di ciascuno e i criteri di rotazione. Per Irini ci sono volute diverse conferenze tra i rappresentanti nazionali prima che l'operazione, complici anche le difficoltà sanitarie nel dispiegamento del personale, potesse effettivamente partire.

**L'operazione è stata comunque dichiarata operativa il 4 maggio 2020**, anche se nella sua prima fase non è stata subito provvista degli assetti navali e aerei necessari a svolgere adeguatamente i suoi compiti (come l'Alto Rappresentante Borrell ha nei mesi successivi più volte stigmatizzato).

C'è poi da dire che **l'avvio dell'operazione non è stato accolto con favore da tutte le parti del conflitto libico**.

Il **governo di Tripoli**, in particolare, ha per lungo tempo contestato, più o meno strumentalmente, che il mandato dell'operazione favorisse la parte avversa, avvantaggiata, per posizione geografica, nell'approvvigionamento delle armi.

Questa posizione è stata peraltro sostenuta anche da uno Stato Membro, **Malta**, che anche per questo ha **rinunciato a partecipare** all'operazione (pur consentendo originariamente alla sua istituzione), minacciando anche per un certo periodo di impedire il suo concreto avvio (bloccando bilancio e nomina del *force commander*), anche come strumento di pressione a fronte di un asserito scarso sostegno dell'Ue sul fronte della gestione interna dei migranti.

Un altro profilo delicato dell'operazione è stato quello della **disponibilità dei porti d'approdo**. Nonostante tutte le cautele - prima ricordate- per evitare che le navi di Irini potessero essere coinvolte in operazioni di *search and rescue*, l'avvio dell'operazione poneva comunque la necessità che **un Paese fosse disposto a concedere un proprio porto per lo sbarco delle persone eventualmente salvate in mare**. Tale **impegno** è stato **assunto della Grecia**, che del resto è sempre stata tra i maggiori sostenitori dell'operazione (anche per l'interesse a una presenza militare Ue in un tratto di Mediterraneo segnato dalla forte assertività turca). Gli altri Paesi hanno però dovuto accettare **due condizioni**: che, dopo lo sbarco, i **migranti fossero distribuiti su base volontaria** tra i diversi Paesi (nonostante alcuni di essi, tra cui l'Italia, avessero già espresso la propria indisponibilità, per lo meno nella fase dell'emergenza sanitaria) e che le **spese dell'accoglienza** dei migranti fossero considerate **“spese comuni”** dell'operazione, e poste a carico del suo bilancio.

Oltre che per l'eventuale sbarco di migranti, la **questione dei porti di approdo** si è posta anche per un'altra eventualità, quella in cui sia necessario **dirottare le navi intercettate in mare in violazione dell'embargo**.

Anche in questo caso si tratta di un compito piuttosto gravoso. Accogliere una nave in un proprio porto significa, per lo Stato di approdo, dover avviare, secondo le norme del proprio ordinamento interno, una serie di attività giudiziarie e di polizia nei confronti dell'imbarcazione e dell'equipaggio. Il che, considerando che nel traffico di armi verso la Libia sono notoriamente coinvolte diverse entità statuali, aggiunge un elemento di possibile grande delicatezza dal punto di vista delle relazioni intergovernative. In questo caso il **compito è stato assunto dalla Francia**, che, il **19 novembre 2020**,

ha dichiarato la disponibilità di ***Marsiglia*** (che già ai tempi di Sophia aveva in un’occasione svolto questo compito). Si è così finalmente individuato un porto di diversione delle imbarcazioni impegnate in attività illecite, anche se in posizione non particolarmente strategica rispetto alla zona di operazione di Irini. Alcuni Paesi, tra cui l’**Italia**, hanno invece dato una **disponibilità generica a valutare caso per caso la possibilità di concedere l’approdo in un proprio porto** (eventualmente in aggiunta a quello francese o anche in base alla zona dell’operazione), mentre altri, ad esempio **Romania e Paesi Bassi**, si sono impegnati a **partecipare alle eventuali operazioni che si rendessero necessarie per la distruzione e lo smaltimento delle armi sequestrate.**

## RISULTATI DELL’OPERAZIONE

Nonostante un quadro generale non certo agevole, nei suoi primi 9 mesi di vita, Irini ha svolto un’intensa attività, con i poteri assegnatigli da Consiglio Ue e risoluzioni Onu.

Secondo i dati forniti dal comando dell’operazione, al 31 dicembre 2020, Irini ha svolto **attività di controllo su 1560 mercantili** (tramite contatti radio per acquisizione di informazione); ha condotto **62 “approcci amichevoli”** (visite consensuali a bordo delle imbarcazioni) e **6 vere e proprie ispezioni** (con abbordaggio e verifica puntuale dell’imbarcazione e del carico).

In un caso è stato necessario il **dirottamento della nave**, per violazione dell’embargo. L’episodio risale al mese di settembre 2020, quando una nave tedesca di Irini ha fermato una petroliera diretta a Bengasi (proprietà norvegese, bandiera delle Isole Marshall, noleggiata da una società degli Emirati Arabi) con un carico di carburante per fini militari (vietato dalle risoluzioni Onu), e, dopo giorni di convulse consultazioni tra gli Stati, l’ha scortata verso il porto greco del Pireo per indagini più approfondite (che sono in parte ancora in corso, dopo che il carico è stato sequestrato e la nave, dopo una permanenza di circa un mese, rilasciata).

Irini ha anche **monitorato le attività di 16 siti libici**, tra porti e strutture di carattere petrolifero. In relazione al monitoraggio del traffico aereo, l’operazione ha effettuato **controlli su 25 aeroporti** e piste d’atterraggio e su **155 voli sospetti** da e per la Libia. Le attività sono state possibili grazie anche alle **immagini satellitari** fornite, su richiesta di Irini, da EUSATCEN (complessivamente 436 insiemi di immagini). Ad evidenza delle sue attività di controllo, l’operazione ha inviato **17 rapporti al Panel di esperti sulla Libia, istituito dall’Onu**, su possibili violazioni o violazioni accertate dell’embargo.

Nell’ambito di un’attività così intensa non sono mancati **momenti di tensione**, alcuni dei quali hanno avuto anche strascichi di carattere diplomatico. Tra questi l’episodio del **10 giugno**, quando le forze di Irini hanno cercato di avviare controlli nei confronti di un **cargo sospetto, battente bandiera della Tanzania ma scortato da navi militari turche**, che ne hanno impedito l’ispezione dichiarando che la nave godeva dell’immunità sovrana della Turchia (pochi giorni dopo lo stesso cargo è stato al centro di un episodio di tensione ancora maggiore, con significative ricadute diplomatiche, che ha coinvolto una nave militare francese, operativa nell’ambito dell’operazione Nato *Sea Guardian*).

A fine **novembre** un altro episodio molto controverso, quando la fregata tedesca *Hamburg* ha avviato **un’ispezione a bordo di un nave mercantile turca**, contestata dalle autorità della Turchia per modi e legittimità (anche se le stesse autorità avevano mancato di opporsi alla richiesta di ispezione nei tempi previsti dalle procedure internazionali).

L’ultimo episodio in ordine di tempo risale all’inizio di **gennaio**, e ha visto stavolta coinvolta la Russia. Il “controllo amichevole” condotto dalla fregata greca *Adrias* su un **porta container russo** (che pure si era svolto con il consenso del comandante di quest’ultima, e non preveda ispezioni di carattere coercitivo), è poi sfociato in una dura presa di posizione di Mosca, il cui ministro degli esteri ha richiesto “spiegazioni” per quanto accaduto.

## IL PROCESSO DI REVISIONE STRATEGICA DELL'OPERAZIONE IRINI

Con l'avvicinarsi della data di scadenza del mandato dell'operazione (prevista, come detto, al 31 marzo 2021), è iniziato il processo per la sua **revisione strategica**.

Da metà dicembre i rappresentanti nazionali in seno al COPS hanno iniziato a discuterne, sulla base di un documento di lavoro prodotto dal Servizio europeo di azione esterna. Non si tratterebbe di rinnovare semplicemente l'operazione (presumibilmente per due anni), ma piuttosto di **ripensare (ampliandolo) il suo mandato**, nel quadro di un **maggior coinvolgimento dell'Ue nel processo di Berlino** e nel sostegno al dialogo politico tra le parti.

Si ricorda che la **Conferenza di Berlino**, svoltasi il 19 gennaio 2020, aveva segnato una certa ripresa dell'iniziativa multilaterale sulla Libia. In quell'occasione, a fronte del deterioramento della situazione di sicurezza interna e del coinvolgimento sempre più pesante, anche dal punto di vista militare, di Paesi esterni, la comunità internazionale aveva assunto l'impegno di rafforzare l'azione diplomatica per una de-escalation del conflitto, a cominciare da una più efficace **attuazione dell'embargo sulle armi**.

Oltre ad alcune misure di **rafforzamento dell'operazione** (come l'aumento degli assetti e del personale, l'individuazione di un secondo porto di dirottamento delle navi, l'affinamento degli accordi di collaborazione con la Nato e il contrasto alla disinformazione su compiti e risultati dell'operazione), il **confronto tra gli Stati** coinvolge **diverse questioni** di grande rilievo politico.

La prima è la **ripresa delle attività di formazione della guardia costiera e della marine libiche**, finora impedita dal mancato accordo con le autorità libiche (che chiedono piuttosto la fornitura di imbarcazioni), oltre che dalla forte ostilità di alcuni Paesi terzi (che hanno iniziato a formare il personale libico in proprio).

C'è poi la questione del **rappporto tra l'accertamento di una violazione dell'embargo e la possibilità di irrogare sanzioni dell'Ue** nei confronti delle persone fisiche o giuridiche coinvolte. Alcuni Paesi (in primis Francia, Grecia e Cipro) chiedono infatti di stabilire meccanismi di automatismo, mentre altri, tra cui l'Italia, sottolineano la necessità di valutazioni caso per caso, per decidere misure proporzionate e reversibili.

Sullo sfondo, poi, c'è la possibilità che Irini possa acquisire un ruolo significativo, in modi e a condizioni tutte da verificare, nel **controllo del cessate il fuoco tra le parti libiche** raggiunto il 23 ottobre 2020. Un compito che il comandante della missione ha chiaramente auspicato, ma che, per diventare realtà, dovrà non solo essere condiviso a livello Ue, ma dovrà anche superare pregiudizi e ostilità da parte libica, spesso rivolti, più che all'operazione in sé, a questo o quello degli Stati che vi partecipano.

Si può da ultimo segnalare che, lo **scorso 15 gennaio**, Irini ha firmato un **accordo con Frontex**, agenzia europea della guardia costiera e di frontiera, per **rafforzare la reciproca cooperazione**, lo **scambio di informazioni e promuovere standard comuni** per la **gestione delle frontiere** (anche in previsione del possibile avvio delle attività di formazione di guardia costiera e marina libiche).

XVIII LEGISLATURA – DOSSIER EUROPEO, SENATO N. 110 - DOCUMENTAZIONE PER LE COMMISSIONI, CAMERA N. 45

27 GENNAIO 2021

SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI ( 06 6706.2451 - ✉ studi1@senato.it - 📩@SR\_Studi)

SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PERMANENTI E SPECIALI ( 06 6706.2685 - ✉ segreteria.commissioni@senato.it)

CAMERA DEI DEPUTATI - UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA ( 06 6760.2145 - ✉ cdrue@camera.it)

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati 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.