

## Le operazioni militari navali nel Mediterraneo

L'11 maggio 2015 l'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR), Federica Mogherini, [ha illustrato](#) al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite le misure che l'Unione europea era in procinto di adottare per far fronte all'emergenza delle tragedie nel Mediterraneo, dando conto a un tempo della nuova agenda europea sulle migrazioni, che la Commissione avrebbe presentato due giorni dopo, e **dell'operazione navale militare PSDC dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED)**, successivamente istituita dalla [decisione \(PESC\) 2015/778](#) del 18 maggio 2015, evidenziando la necessità che l'Unione operi con il sostegno esplicito del Consiglio di sicurezza, espresso tramite una risoluzione mirata.

L'intervento dell'AR ha costituito la prima applicazione dell'articolo 34, comma 2, ultimo alinea del [Trattato sull'Unione europea](#) (TUE), che recita: "Allorché l'Unione ha definito una posizione su un tema all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, gli Stati membri che vi partecipano chiedono che l'Alto rappresentante sia invitato a presentare la posizione dell'Unione".

Si ricorda che il mandato di EUNAVFOR MED, come definito dall'articolo 2 della citata decisione, prevede tre successive fasi operative:

- a) Individuazione e monitoraggio delle reti di migrazione attraverso la raccolta di informazioni e il pattugliamento **in alto mare**;
- b) i) Fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti **in alto mare** di imbarcazioni sospette;  
ii) Fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti, **in alto mare o nelle acque territoriali e interne** di uno Stato costiero, di imbarcazioni sospette, conformemente alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite applicabili o al consenso dello Stato costiero interessato;
- c) Adozione di tutte le misure necessarie nei confronti delle imbarcazioni sospette, ivi compresa la possibilità di metterle fuori uso o renderle inutilizzabili, **nel territorio** dello stato costiero interessato, conformemente alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite applicabili o al consenso dello Stato costiero interessato.

Mentre le misure di cui ai punti a) e b-i) sono attuabili, nel rispetto del diritto internazionale e della [Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare](#) (UNCLOS), prescindendo da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza e dal consenso dello Stato costiero interessato, le misure di cui ai punti b-ii) e c) sono subordinate all'adozione di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza o all'ottenimento del consenso dello Stato interessato.

È da notare che la formulazione del punto c): "anche mettendoli fuori uso o rendendoli inutilizzabili" è frutto di un compromesso teso a rendere accettabile la formulazione, ai fini dei negoziati in corso alle Nazioni Unite, anche da parte della Russia, che non accetterebbe la possibilità di "distruggere" *tout-court* le imbarcazioni sospettate di traffico. La Russia resta peraltro contraria alla possibilità di agire sul territorio libico.

È rimessa al Consiglio dell'UE la valutazione delle condizioni per il passaggio dalla prima fase alle successive, tenendo conto delle risoluzioni ONU intercorse e del consenso dello Stato costiero. Mentre per le azioni di cui alla seconda e terza a fase dell'operazione sarebbe pertanto sufficiente una risoluzione del Consiglio di sicurezza o il consenso dello Stato costiero, in base al paragrafo 3 dell'art. 2 della decisione PESC sopra menzionata, per decidere il passaggio dalla prima alla seconda e terza fase è invece necessaria la compresenza di una risoluzione e del consenso: un aggravio della procedura che ha consentito l'approvazione della decisione (per la quale è prevista l'unanimità in Consiglio).

Parallelamente all'iniziativa dell'Alto Rappresentante dell'UE presso il Palazzo di Vetro, le diplomazie europee si sono messe al lavoro per ottenere un mandato da parte dell'ONU.

La bozza di risoluzione in discussione al Consiglio di Sicurezza dell'ONU sul contrasto al *business* dei trafficanti di uomini in Libia - che dovrebbe costituire la cornice giuridica per le successive fasi di EUNAVFOR MED - è stata inizialmente elaborata dall'Italia e presentata dal Regno Unito in quanto il nostro Paese non è attualmente rappresentato in Consiglio di Sicurezza, mentre il Regno Unito è membro permanente (*pen holder*); è appoggiata dai quattro membri europei del Consiglio di Sicurezza: i due membri permanenti, Regno Unito e Francia, più Spagna e Lituania. L'adozione della risoluzione dipende però dall'atteggiamento cauto della Russia e della Cina (che solitamente sulle questioni mediterranee tende ad allinearsi a Mosca), preoccupate di evitare il ripetersi di quanto avvenuto nel 2011, con l'adozione della Risoluzione 1973, che diede il via all'intervento che portò alla caduta del regime di Gheddafi.

Il testo inizialmente elaborato dall'Italia prende a modello la Risoluzione n. 1851(2008) sulla lotta alla pirateria al largo della Somalia, ponendosi sotto il [capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite](#), che autorizza l'uso della forza di fronte a minacce alla pace, a rotture della pace e ad atti di aggressione. Com'è noto, tale Risoluzione ha consentito interventi di contrasto alla pirateria al largo delle coste della Somalia ma anche *land-based operations*, autorizzando gli Stati o le organizzazioni regionali notificate dal governo federale di transizione della Somalia a prendere *all necessary measures appropriate in Somalia* per impedire a coloro che usano il territorio somalo di pianificare, facilitare, intraprendere atti di pirateria; ha autorizzato Stati ed organizzazioni regionali a cooperare nel contrasto alla pirateria dispiegando navi ed aerei militari, sequestrando e disponendo di barche ed armi, facendo seguito alla lettera del governo federale di transizione della Somalia che chiedeva assistenza internazionale per contrastare la recrudescenza della pirateria.

Seguendo tale schema, la bozza di risoluzione sulla Libia prevedrebbe la possibilità di ricognizioni non solo navali ma anche aeree. Mentre la decisione PESC non fa riferimento esplicito a ricognizioni aeree, vi sono mezzi aerei che già operano al largo delle coste libiche nell'ambito della missione *Triton*<sup>1</sup> di FRONTEX.

La bozza proposta dall'Italia conterrebbe anche il riferimento ad una "lettera" delle autorità libiche alle Nazioni Unite volta a chiedere un'operazione di assistenza che metta in sicurezza le acque territoriali dello Stato e il suo stesso territorio, lettera che dovrebbe indicare gli Stati e le organizzazioni regionali che coopererebbero a tale scopo. Il consenso libico rappresenta un aspetto di preminente importanza per Stati Uniti, Russia, Cina e Venezuela.

La bozza farebbe poi riferimento anche alla messa in salvo delle persone che possano trovarsi a bordo delle imbarcazioni, in accordo con le regole del diritto internazionale, dei diritti umani e delle norme internazionali sui rifugiati. Un aspetto sensibile del negoziato sul testo riguarderebbe proprio gli aspetti umanitari dell'emergenza migratoria.

Il nodo principale da sciogliere riguarda l'ambito di applicazione della risoluzione ONU, che alcuni, tra cui la Russia, vorrebbero limitato all'alto mare, mentre gli europei vorrebbero estendere alle acque territoriali libiche o al territorio libico (incursioni mirate sulla costa).

---

<sup>1</sup> *Triton* è stata potenziata a seguito del Consiglio europeo straordinario del 23 aprile 2015 che ne ha triplicato la dotazione finanziaria e ne ha esteso l'area operativa e ha potenziato i mezzi a sua disposizione che giungeranno, in estate, a contare 3 aerei, 6 navi da pattugliamento *offshore*, 12 barche da pattugliamento, 2 elicotteri, 9 squadre di *debriefing* e 6 di monitoraggio.

Dall'ambito di applicazione dipende non solo il teatro delle operazioni possibili, ma anche la loro complessità.

Alcuni membri del Consiglio, infine, richiamano alla prudenza riguardo a formulazioni che possano prefigurare interventi di portata più ampia come l'autorizzazione di "all necessary measures".

Quanto a un possibile contributo della NATO all'operazione navale, il Segretario Generale Stoltenberg il 18 maggio, mostrando apprezzamento per gli sforzi dell'UE per l'elaborazione di una risposta *more comprehensive* all'emergenza migratoria e per l'istituzione di un'operazione navale per smantellare le reti criminali di trafficanti d'uomini nel Mediterraneo, ha dichiarato che finora non è stata rivolta una richiesta alla NATO che tuttavia resta pronta in caso di richieste di aiuto.

Il Consiglio dell'UE con [decisione PESC 2015/972](#) del 22 giugno 2015 ha approvato il lancio dell'operazione EUNAVFOR MED. L'operazione è posta sotto il comando del Contrammiraglio Credendino e con comando operativo basato a Roma.

Oltre alla portaerei italiana *Cavour* - nave ammiraglia dell'operazione navale EUNAVFOR MED - **nella prima fase dell'operazione**, verranno dispiegate: 8 unità navali di superficie e sottomarine e 12 assetti aerei. Tra gli Stati contributori figurano attualmente 14 Stati membri (Belgio, Germania, Grecia, Estonia, Finlandia, Francia, Ungheria, Italia, Lituania, Lussemburgo, Olanda, Svezia, Slovenia, Regno Unito).

Assetti militari e personale militare saranno forniti dagli Stati contributori. Il *budget* per i costi comuni è di 11,82 milioni di euro per un periodo di 12 mesi da quando verrà raggiunta la piena capacità operativa.

L'operazione EUNAVFOR MED intende contribuire al contrasto al *business* dei trafficanti di uomini nel Mediterraneo nel quadro di un *comprehensive approach* dell'UE che include, sul fronte dell'azione esterna, le seguenti azioni:

- Rafforzamento della *partnership* con l'Unione Africana (in vista del *summit* di Malta in autunno) e con le organizzazioni regionali africane, con i Paesi di origine e di transito dei flussi migratori, con l'Organizzazione internazionale per le Migrazioni e l'Alto commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite;
- Sostegno dell'UE ai processi di Rabat e Khartoum;
- Accresciuta presenza dell'UE nel Mediterraneo, tramite le operazioni *Triton* e *Poseidon* di FRONTEX nel Mediterraneo;
- Accresciuto sostegno alla gestione dei confini nella regione, anche attraverso missioni PSDC, in particolare rafforzando *EUCAP SAHEL Niger*;
- Affrontare le cause remote (povertà, crisi e conflitti) anche tramite il miglioramento delle situazioni della sicurezza, umanitarie e dei diritti umani e delle condizioni socio-economiche nei Paesi di origine;
- Cooperazione con i Paesi di transito per il controllo dei flussi e per un contrasto efficace dei trafficanti;
- Costruzione di capacità nei Paesi di origine e di transito che consentano alle autorità locali di affrontare la questione in maniera più efficace.

Il [D.L. 8 luglio 2015 n. 99](#), presentato al Senato per la conversione l'8 luglio 2015 ([A.S. 1997](#)), autorizza la partecipazione del personale militare italiano all'operazione EUNAVFOR MED fino al 30 settembre 2015 (allineando così il termine a quello dell'ultimo decreto di proroga missioni, D.L. n. 7/2015). In dettaglio, viene autorizzata la spesa di 26 milioni di euro (reperiti a valere sul fondo missioni per 19 milioni e sui rimborsi ONU per 7 milioni) per la partecipazione di 1.020 unità di personale militare e per l'impiego di mezzi navali (la portaerei Cavour e un sommergibile di classe Todaro) e mezzi aeromobili<sup>2</sup>. Reca la disciplina applicabile alla missione in materia di personale, penale (applicabilità del codice penale militare di pace) e contabile, richiamando le consuete disposizioni dei periodici provvedimenti di proroga missioni<sup>3</sup>.

Si ricordano di seguito altre missioni navali internazionali o nazionali attualmente in corso nel Mediterraneo:

- La missione *Active Endeavour*: si concretizza nel dispiegamento nel Mediterraneo, a partire dal 9 ottobre 2001, della Forza Navale Permanente della NATO nel Mediterraneo (STANAVFORMED), effettuato a seguito della decisione del Consiglio del Nord Atlantico del 3 ottobre 2001, relativa all'applicazione dell'articolo 5 del Trattato di Washington, in conseguenza degli avvenimenti dell'11 settembre. Compito della missione è quello di monitorare il flusso del traffico delle merci via mare nella regione, stabilendo contatti con le navi mercantili che vi transitano. L'operazione è effettuata nel contesto della lotta al terrorismo internazionale e dei controlli antipirateria marittima. Dal 16 marzo 2004 la NATO ha esteso a tutto il Mediterraneo l'area di pattugliamento. Nel gennaio 2005, a seguito dell'integrazione nella NRF (*NATO Response Force*) la STANAVFORLANT e la STANAVFORMED sono state rispettivamente rinominate SNMG-1 (*Standing NRF Maritime Group 1*) e SNMG-2 (*Standing NRF Maritime Group 2*).
- L'operazione *Triton*: coordinata in ambito europeo da FRONTEX, Agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne, subentrata il 1° gennaio 2015 all'operazione militare e umanitaria italiana nel Mar Mediterraneo meridionale denominata *Mare Nostrum*. L'operazione *Triton* ha l'obiettivo di sorvegliare le frontiere marittime esterne dell'Unione Europea e di contrastare l'immigrazione irregolare e le attività dei trafficanti di esseri umani. L'area operativa di *Triton* è più limitata rispetto all'area di *Mare Nostrum*, che arrivava in acque internazionali. Inizialmente, *Triton* operava entro le 30 miglia marine dalle coste (italiana e maltese). Il nuovo piano operativo di *Triton* del 26 maggio 2015 ha stabilito che l'area operativa venga estesa a 138 miglia marine a sud della Sicilia. Per quanto concerne i mezzi, prevede che, nel picco della stagione estiva, vengano dispiegati i seguenti mezzi: 3 aerei, 6 navi da pattugliamento offshore, 12 barche da pattugliamento, 2 elicotteri, 9 squadre di *debriefing* e 6 di monitoraggio.

---

<sup>2</sup> Come precisato dal Sottosegretario Domenico Rossi nelle [comunicazioni del Governo del 25 giugno 2015](#) rese alla Camera innanzi alle Commissioni Difesa riunite, l'Italia mette disposizione il quartier generale operativo presso il Comando operativo interforze (COI) a Centocelle e la portaerei Cavour con alcuni aeromobili imbarcati, che verrà supportata da un dispositivo aeronavale composto da un sommergibile, due velivoli a pilotaggio remoto, supporti sanitari imbarcati e a terra e risorse logistiche nelle basi di Augusta, Sigonella e Pantelleria.

<sup>3</sup> Per una puntuale disamina delle disposizioni recate dal D.L. n. 7/2015 si rinvia al [dossier n. 204](#) del Servizio Studi, nonché sull'iniziativa di sistematizzazione della partecipazione italiana a missioni internazionali attraverso una "legge quadro" si rinvia al [dossier n. 223](#).

- L'Operazione italiana *Mare Sicuro*: annunciata dal Ministro della Difesa Roberta Pinotti il 19 marzo 2015, autorizzata fino al 30 settembre 2015 dal D.L. n. 7/2015 (*contrasto al terrorismo e proroga missioni*), consistente in un potenziamento del dispositivo aeronavale dispiegato nel Mediterraneo, tramite l'impiego di "ulteriori unità navali, *team* di protezione marittima, aeromobili ad ala fissa e rotante, velivoli a pilotaggio remoto e da ricognizione elettronica" in aggiunta a quanto ordinariamente fatto, "tanto per la protezione delle linee di comunicazione, dei natanti commerciali e delle piattaforme *off-shore* nazionali, quanto per la sorveglianza delle formazioni jihadiste. Il tutto è integrato nell'Operazione alla quale è stato dato il nome di *Mare Sicuro*, anche per analogia semantica con quanto avviene sul territorio nazionale (*Strade Sicure*)". L'esercitazione *Mare Aperto*, iniziata recentemente dalla Marina militare nelle acque del Mediterraneo centrale, è destinata a trasformarsi in *Mare Sicuro*.

---

*A cura di Angela Mattiello*  
*9 luglio 2015*