

## INDICE

Introduzione .....	4
--------------------	---

### CAPITOLO I

#### Origine, approccio europeo ed internazionale

1.1 Il Mediterraneo come rotta centrale.....	6
1.2 Passaggi in sedi istituzionali.....	12
1.3 Le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza.....	19

### CAPITOLO II

#### La missione: Council Decision 778/2015

2.1 Prima fase .....	24
2.2 Seconda fase .....	25
a. Prima parte .....	25
b. Seconda parte .....	25
2.3 Terza fase.....	26
2.4 Dettagli operativi .....	27

### CAPITOLO III

#### Base legale europea ed internazionale

3.1 Diritto europeo.....	32
3.2 La Risoluzione 2240 e il diritto internazionale.....	34
a. Diritto di ispezione .....	35
b. Condizione del “good faith efforts” .....	38
c. Eliminazione di navi sospette.....	40
d. Autorizzazione all’uso della forza .....	42
e. Arresti e attribuzione di giurisdizione .....	45
Conclusioni.....	49
Bibliografia.....	52



*Ai miei genitori*

## Introduzione

I flussi migratori, il rispetto dei diritti umani e il contrasto di attività criminali sono tematiche che hanno interessato da sempre le politiche dell'UE, che ha adottato nel tempo azioni sempre più incisive. Tuttavia, è soprattutto negli ultimi anni che si è palesata l'urgenza di un intervento rapido ed efficace, a seguito di un intensificarsi delle migrazioni verso il territorio europeo che hanno contribuito all'aggravarsi della crisi migratoria.

L'aumento dei flussi di migranti, infatti, ha significato purtroppo anche l'aumento di tragici naufragi nel mar Mediterraneo, dovuti alle scarse condizioni di sicurezza con cui i migranti sono costretti ad affrontare il viaggio verso l'Europa. Tra questi, sono tristemente noti il naufragio nel Canale di Sicilia del 3 ottobre del 2013, a seguito del quale l'Italia decise di istituire la missione Mare Nostrum, e quello del 18 aprile 2015 a largo della Libia. È soprattutto quest'ultimo che scosse le coscienze dei leader europei e mondiali, dando una spinta decisiva all'instaurazione di una vera e propria strategia europea sul fenomeno delle migrazioni. Il primo passo fu preso pochi giorni dopo il naufragio citato, il 20 aprile 2015, quando fu emanato, durante l'incontro congiunto dei Ministri degli Interni e degli Esteri, presieduto dall'Alto rappresentante dell'UE Federica Mogherini, un documento dal valore fondamentale, ovvero il 10 Point Action Plan, contenente un elenco di azioni immediate che l'UE avrebbe da subito intrapreso per fronteggiare la crisi migratoria nel Mediterraneo. Un ulteriore traguardo nella gestione della politica migratoria europea è rappresentato dall'Agenda europea sulla migrazione, che prevede un nuovo approccio globale per la gestione dell'emergenza, basandosi sia su politiche interne agli Stati, ma prevedendo anche rapporti bilaterali con Stati non membri coinvolti nelle rotte migratorie.

È nel quadro della risposta globale dell'UE alla questione migratoria che si inserisce il ruolo dell'operazione militare EUNAVFOR MED, istituita ufficialmente il 18 maggio 2015. Il mandato principale della missione è di smantellare in modo definitivo il business delle reti di traffico e tratta di esseri umani nella zona del Mediterraneo centromeridionale, per prevenire ulteriori perdite di vita in mare. Tuttavia, il 20 giugno 2016, oltre ad essere rinnovato per un altro anno, il mandato della missione è stato rafforzato, aggiungendo due compiti integrativi al mandato originale: l'addestramento della Guardia Costiera e della Marina libica e il sostegno all'attuazione dell'embargo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro il traffico illegale di armi in alto mare a largo delle coste della Libia.

La seguente tesi è volta a illustrare l'azione intrapresa dall'UE per contrastare il fenomeno dello *smuggling*, in particolare attraverso l'analisi giuridica della missione militare EUNAVFOR MED, Operazione Sophia.

Nel primo capitolo si ripercorrerà il ruolo svolto negli anni dal mar Mediterraneo come rotta centrale, da sempre luogo di scambi e di migrazioni, partendo dall'analisi delle varie rotte interne al continente africano, per poi soffermarsi sulla rotta centrale e la sua portata in termini numerici, con attenzione particolare anche al fenomeno della mortalità che interessa il Mediterraneo. Successivamente verranno elencati i passaggi principali che in sede europea, e non, hanno portato prima all'istituzione e poi al lancio della missione europea e ai successivi rinnovi annuali e ampliamenti di mandato. Infine saranno analizzate le due Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ONU che hanno avuto maggiore impatto sull'aspetto legale della missione, ovvero le Risoluzioni 2240 del 2015, che dà maggiore legittimazione internazionale all'Operazione Sophia, consentendo un ampliamento delle azioni attuabili dalle navi militari impiegate nella lotta alla tratta di esseri umani, e la successiva 2292 del 2016 che ha permesso l'ampliamento ai due nuovi compiti integrativi.

Il secondo capitolo illustrerà la struttura con cui è stata organizzata la missione, ovvero la sua divisione in tre fasi successive, e chiarirà i relativi compiti e mandati delle singole fasi, prendendo in considerazione anche i rispettivi obblighi legali internazionali. Inoltre verranno delineati i dettagli operativi delle fasi finora svolte con riferimento anche agli sviluppi recenti concernenti lo svolgimento dell'operazione.

Infine il terzo capitolo è dedicato all'analisi prettamente giuridica della base legale della missione, partendo da un punto di vista europeo per poi arrivare a considerazioni sulla base giuridica internazionale, con particolare riferimento all'analisi legale di cinque punti cardine nell'implementazione della missione: il diritto di ispezione delle imbarcazioni sospette, la condizione di agire in buona fede o in "*good faith efforts*", le condizioni riguardanti l'eliminazione delle navi sospette, la presunta autorizzazione all'uso della forza e infine gli aspetti legati agli arresti e all'attribuzione della giurisdizione sui presunti scafisti.

## CAPITOLO I

### Origine, approccio europeo ed internazionale

#### 1.1 Il Mediterraneo come rotta centrale

Il Mediterraneo ha sempre rappresentato un luogo centrale per incontri tra civiltà diverse. Grazie alla sua fortunata posizione strategica ha garantito nei secoli il fiorire di scambi e commerci che nel tempo hanno segnato la nascita e lo sviluppo delle principali civiltà del mondo antico. Il premio Pulitzer Jared Diamond<sup>1</sup>, in uno suo recente incontro presso l'Università LUISS, ha affermato che il ruolo del Mediterraneo rientra tra i tre principali vantaggi che hanno garantito lo sviluppo del territorio europeo. Secondo il biologo, infatti, l'Europa negli anni è riuscita a rafforzarsi più di altri continenti per tre ragioni fondamentali:

1. perché è riuscita a trarre i vantaggi della scoperta dell'agricoltura, avvenuta nella Mezzaluna fertile, più di ogni altro continente nel mondo;
2. perché l'Europa è un territorio politicamente frammentato: sebbene possa sembrare uno svantaggio, per Diamond invece il fatto che l'Europa non sia mai stata unificata, a differenza della Cina ad esempio, ha permesso una maggiore eterogeneità interna al territorio, fondamentale per la sua preservazione. Tale frammentazione è soprattutto di natura geografica: l'Europa infatti è costituita da molte penisole, che negli anni hanno costituito società indipendenti, ma anche da numerose isole, monti che dividono Stati diversi e fiumi che seguono una struttura a raggiera e si sviluppano per tutto il territorio europeo. Questi sono tutti motivi per cui non è mai stato possibile unificare l'Europa. La frammentazione è stato il fattore principale che ne ha garantito l'innovazione e lo sviluppo.
3. perché l'Europa ha avuto nel suo cuore geografico il Mar Mediterraneo: la sua presenza ha rappresentato una sorta di scuola per navi e navigatori europei, che hanno garantito costanti scambi tra l'Europa e la parte più settentrionale del continente africano.

Un cambio di tendenza netto nei flussi migratori è stato registrato intorno agli anni '80, con la disgregazione della "cortina di ferro" e il successivo smembramento del sistema dei paesi satelliti dell'Unione Sovietica. Appartengono a quegli anni infatti i primi grandi flussi migratori nel Mediterraneo, provenienti soprattutto da Albania e dai paesi della ex Jugoslavia diretti verso l'Italia. Da qui, enormi masse decisero di emigrare nella speranza di trovare condizioni socio-economiche migliori. Ma la

---

<sup>1</sup> DIAMOND (2015).

dissoluzione dell'URSS e il contesto geopolitico di fine secolo hanno generato enormi pressioni anche sui paesi dell'Africa, che già agli inizi del 2000 registrava le prime grandi partenze verso il vecchio continente.

Sebbene i movimenti migratori intra-africani rappresentassero allora come oggi la maggioranza dei flussi che hanno luogo all'interno del continente africano, col tempo si sono delineate nettamente le rotte dei flussi migratori diretti dall'Africa all'Europa che i migranti sono costretti a percorrere con l'obiettivo di raggiungere i nostri paesi.

Storicamente nel continente africano le rotte dei flussi umani da Sud a Nord sono tre: la rotta occidentale, che ha come obiettivo la Spagna ed ha principalmente due zone di transito, ovvero lo Stretto di Gibilterra, oppure l'Oceano Atlantico attraverso le Isole Canarie; la rotta centrale, che attraverso la Libia e in misura minore l'Egitto si dirige verso l'Italia; la rotta orientale che mira a raggiungere l'Europa con l'attraversamento di Turchia e Grecia, per poi proseguire lungo la rotta balcanica puntando verso i paesi del Nord Europa<sup>2</sup>.

Specialmente negli ultimi anni, la rotta centrale è stata oggetto di una forte concentrazione di nuovi flussi, dovuta a un improvviso periodo di destabilizzazione politica nel Nord Africa seguito alle cosiddette primavere arabe; accanto ad esse si sono verificate profonde crisi in Nigeria e in Gambia, e si è registrato un peggioramento delle tensioni politiche in Somalia e in Eritrea<sup>3</sup>. Prima del 2011, anno della caduta del regime di Gheddafi in Libia, il fenomeno migratorio era regolato dall'Accordo di amicizia stretto tra l'Italia, che al tempo aveva come Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, e la Libia, guidata da Mu'ammur Gheddafi. Tale accordo aveva il ruolo di arginare, o meglio di bloccare in partenza i possibili migranti che erano intenzionati a compiere la traversata del Mediterraneo dalle coste libiche. Di contro, l'accordo non garantiva il rispetto dei diritti fondamentali dei migranti come garantiti dalla Convenzione di Ginevra, di cui la Libia, non a caso, non era parte. Inoltre, a partire dal 2010, sempre in virtù del sopracitato accordo, la Libia si dotò di una legge che criminalizzava l'immigrazione clandestina, implementando il sistema interno dei controlli con la creazione di molti centri di detenzione per migranti, gli stessi centri che oggi sono diventati fattori che spingono i migranti ad abbandonare la Libia<sup>4</sup>.

Nella primavera del 2011, con l'intensificarsi delle frizioni tra Libia ed Europa, Gheddafi mise in guardia l'Unione Europea ("UE") e la NATO, affermando al settimanale russo *Zavtra*:

"Now listen you, people of NATO. You're bombing a wall which stood in the way of African migration to Europe, and in the way of Al-Qaeda terrorists. This wall was Libya. You're breaking it. You're idiots, and you will burn in Hell for

---

<sup>2</sup> EURAFRICANUS (2016: 93 ss.).

<sup>3</sup> RAINERI (2016: 71 ss.).

<sup>4</sup> TOALDO (2016: 85 ss.).

thousands of migrants from Africa and for supporting Al-Qaeda. It will be so. I never lie. And I do not lie now"<sup>5</sup>.

Purtroppo, parte della drammatica profezia di Gheddafi sembra essersi avverata. A seguito del crollo del regime e della successiva frammentazione del territorio libico, la Libia si è configurata rapidamente come paese di transito, intensificando così le partenze con obiettivo il territorio europeo.

L'aumento dei flussi nella rotta centrale del Mediterraneo è riconducibile a tre fattori: la conseguenza della crisi libica e del successivo vuoto di potere che si è venuto a creare nel paese, le maggiori difficoltà incontrate dai migranti intenzionati a percorrere le altre rotte, quella occidentale e quella orientale, nonché i maggiori costi del viaggio e infine la constatazione del fatto che la rotta centrale fosse quella più economicamente vantaggiosa e anche quella che comporta minori difficoltà logistiche<sup>6</sup>.

Come spesso viene descritto dai libici, il loro paese è incastonato tra due mari, il Mediterraneo, mare vero e proprio, e il Sahara, mare metaforico. È infatti nel Sud del Sahara che ha origine gran parte del flusso migratorio in Africa, o almeno quello che intraprende la rotta centrale, che a sua volta può essere divisa in due diverse rotte interne. La prima parte dalla Nigeria e dal Niger e poi raggiunge la zona Sud-Ovest della Libia; la seconda parte invece dalla zona del Corno d'Africa, da Somalia, Eritrea ed Etiopia e attraverso il Sudan raggiunge la parte sud-orientale della Libia.

La prima rotta transahariana ha come cardine la città di Agadez, che svolge il ruolo di pivot centrale attorno al quale ruotano tutti i traffici di migranti nella zona del Sahara. Nel 2015, più di 120.000 migranti sono transitati da Agadez prima di lanciarsi nella traversata del deserto: nigeriani, ghanesi, senegalesi, gambiani, camerunensi, congolesi, nigeriani, sono i gruppi nazionali più rappresentati (OIM). Qui, secondo il responsabile delle questioni migratorie del Consiglio regionale locale, la tratta di esseri umani genera un business considerevole, che è andato a sostituire quello che prima della crisi securitaria del paese era il primo grande settore di guadagno, ovvero il turismo. Del business dei migranti si occupano anche ex combattenti, che dopo la rivolta dei tuareg nel Niger nel 2009 si erano dedicati all'attività civile diventando trasportatori e guide turistiche nel deserto. Dopo il 2011, a causa dell'instabilità politica della confinante Libia e del Mali, hanno deciso di abbandonare quel settore, che stava rendendo sempre meno profitti, per impiegarsi nel traffico di migranti. Questo è anche il motivo per cui in Niger persiste una pericolosa connivenza tra trafficanti (ex combattenti) e le autorità locali, che evitano in tutti i modi di sottrargli quest'unica attività di lucro per paura di eventuali ritorsioni. Gli ex combattenti, infatti, sono sospettati di detenere ancora arsenali nel deserto. La gestione della tratta dei migranti è organizzata in modo talmente capillare da coinvolgere la maggior parte degli

---

<sup>5</sup> ALEXANDROVA (2015).

<sup>6</sup> EURAFRICANUS (2016: 93 ss.).

imprenditori locali, dagli albergatori ai ristoratori, e per comprendere quanto sia una pratica socialmente accettata basti pensare all'esistenza di un *Bureau des trafiquants*, esistente da anni presso la stazione degli autobus di Agadez e conosciuto da tutti, autorità comprese. Le ramificazioni dei trafficanti che gestiscono le traversate dei migranti partono da tutta l'Africa dell'Ovest, da dove i migranti che vogliono raggiungere Agadez partono sfruttando un vero e proprio servizio pubblico di trasporti messo a loro disposizione. Le più importanti compagnie di autobus utilizzati per questi viaggi sono la 3Stv, Rimbo e Sonef, che rappresentano anch'esse un esempio di connivenza tra i trafficanti e le autorità del paese. La Sonef, ad esempio, appartiene al miliardario Rhissa Mohamed, principale finanziatore dell'attuale presidente del Niger Issoufou.

Prima di raggiungere Agadez, in una tratta di circa 950 chilometri, i migranti stipati negli autobus devono superare una serie di posti di blocco posizionati all'ingresso di ogni villaggio lungo il percorso. È qui che il racket estorsivo messo in atto dalla polizia continua lo sfruttamento, non solo economico, a danno dei migranti, che proseguirà lungo tutto il viaggio e che a questo punto della traversata li costringe a versare una somma compresa tra i 10 e i 15€ per ogni posto di blocco incontrato, fino ad arrivare all'agognata meta di Agadez dove, pagando un ultimo pedaggio di 20€, secondo alcune testimonianze sono affidati dalla polizia direttamente nelle mani dei trafficanti.

Una volta arrivati nella città pivot, i migranti vengono fatti alloggiare in strutture create ad hoc dai trafficanti, detti *ghettos*. Ad Agadez ne esistono circa una ventina e sono noti anche alla polizia locale a seguito di un tragico evento accaduto nel 2013, quando diverse decine di migranti senza vita furono ritrovati dalle autorità locali lungo una tratta percorsa generalmente dai trafficanti nel deserto del Sahara. A seguito del ritrovamento, il governo nigerino decise di imporre una serie di misure repressive nei confronti dei trafficanti e fece chiudere tutti i *ghettos* presenti in città, tuttavia dopo poco tempo la pressione mediatica diminuì e il traffico di migranti riprese normalmente. A questo punto ai migranti viene chiesto di versare un'ulteriore somma che va dai 70 ai 200€ per la parte più impegnativa del viaggio, ovvero la traversata da Agadez fino alla città di Sabha nel Fezzan libico, che dal 2016 è stata attraversata da più di settanta mila migranti poi sbarcati in Italia passando per la Libia<sup>7</sup>. Ovviamente, per procurarsi la cifra richiesta dai trafficanti, molti di loro sono costretti ad attivare canali di solidarietà con le loro famiglie per farsi inviare il denaro necessario, altri iniziano a lavorare in vari settori, molti al servizio degli stessi trafficanti, oppure i più sfortunati sono costretti al racket della prostituzione. Questa tratta del viaggio che separa Agadez dal confine libico dista più di mille chilometri, in un viaggio

---

<sup>7</sup> IOM, *Migration Flows, Transit Routes*, disponibile online.

all'interno di stipatissime 4x4 della durata di circa 3 giorni. Una volta raggiunta Sabha, i migranti vengono consegnati direttamente ai cartelli libici<sup>8</sup>.

L'altra tratta sub-sahariana interessa invece il triangolo Eritrea, Etiopia, Somalia. Tra questi ultimi l'Etiopia rappresenta un paese cardine per le partenze dei migranti dall'intera zona circostante, in particolar modo per gli eritrei, la cui presenza nei sei principali campi profughi in Etiopia, secondo l'UNHCR, è cresciuta da 10 mila a 35 mila arrivi. Il paese rappresenta quindi un crocevia per le migrazioni dal Corno d'Africa, non solo per la componente eritrea, ma interessando anche i somali e gli stessi etiopi, soprattutto di etnia oromo. Una volta raggiunta l'Etiopia, il viaggio più comune, ma anche il più rischioso, per i profughi è rappresentato dal Sudan, dove, a partire da gennaio del 2016, sono transitati 36.538 migranti diretti verso la Libia e che poi hanno raggiunto l'Italia<sup>9</sup>. In questo lungo attraversamento spesso rischiano di essere presi come riscatto in caso di mancato pagamento alla partenza, oppure di essere abbandonati nel deserto, per non parlare delle regolari violenze sessuali a cui sono soggette le donne da trasportatori e milizie locali. È per questo che spesso, soprattutto i profughi provenienti dal Sudan preferiscono optare per un viaggio verso l'Egitto, dove sperano di imbarcarsi in un porto vicino Alessandria<sup>10</sup>.

In termini numerici, la rotta del Mediterraneo Occidentale nel 2016 è stata percorsa da 10.231 migranti (7004 nel 2015), mentre la rotta del Mediterraneo Orientale è stata attraversata 182.277 volte nel 2016 contro le 885.386 durante il 2015. Una differenza numerica notevole è stata registrata anche sulla rotta balcanica che nel 2016 ha visto attraversare 130.261 migranti a differenza dei 764.038 nell'anno precedente. Questi scarti possono essere spiegati con l'accordo sulla gestione dei migranti firmato a marzo del 2016 con la Turchia. La rotta del Mediterraneo Centrale, invece, ha registrato un aumento del 18% degli arrivi, passando da 153.946 nel 2015 ai 181.459 del 2016, il numero più alto mai registrato<sup>11</sup>. Analizzando i paesi di origine dei migranti arrivati in Italia si possono osservare delle differenze significative nella composizione degli arrivi. Infatti, se nel 2015 quasi il 40% dei migranti aveva origine eritrea, seguito dal 22% di nigeriani e dal 9% dei sudanesi, nel 2016 la nazionalità di origine prevalente è stata nettamente quella nigeriana, con più del 37% degli arrivi, seguita dal 20% di eritrei e un crescente 13% provenienti dalla Guinea, quasi pari merito con la Costa d'Avorio<sup>12</sup>. Questi dati confermano un trend crescente, registrando per il terzo anno consecutivo un numero di arrivi superiore ai 150 mila, a discapito della media di soli 30 mila arrivi tra il 2008

---

<sup>8</sup> RAINERI (2016: 71 ss.).

<sup>9</sup> IOM, *Migration flows, Transit Routes*, disponibile online.

<sup>10</sup> RAFFAELLI (2016: 79 ss.).

<sup>11</sup> Annual Risk Analysis (2016), p. 18 ss.

<sup>12</sup> IOM (2017), *Mediterranean update, Migration flows Europe: arrivals and fatalities*, disponibile online.

e il 2013<sup>13</sup>. Inoltre, la quasi totalità degli arrivi complessivi (89%)<sup>14</sup> ha avuto come punto di partenza la Libia, in particolare i porti in un raggio di distanza di circa 50 chilometri da Tripoli, tra cui Zwarah, Zawiya e Benghazi<sup>15</sup>. La maggioranza dei migranti intervistati, i due terzi, si è dichiarato un migrante per ragioni economiche e la destinazione finale più comune si è rivelata essere l'Italia, seguita in ordine di preferenza dalla Germania<sup>16</sup>. I primi dati del 2017, aggiornati al 7 giugno, registrano un totale di 72.336 arrivi via mare nel Mediterraneo, di cui ben 61.234 attraverso la rotta del Mediterraneo centrale, tra questi i principali paesi di partenza sono la Nigeria, il Bangladesh, la Guinea, la Costa d'Avorio e il Gambia<sup>17</sup>. Negli ultimi arrivi si è registrato infatti un trend atipico, ovvero l'aumento dei migranti dal Bangladesh, dovuto a una situazione particolare per cui l'ambasciata libica in Bangladesh rilascia facilmente i visti per andare in Libia, quindi probabilmente i migranti bengalesi arrivano in Libia con l'idea di iniziare un'attività lavorativa lì, ma poi non trovano le condizioni favorevoli e sono costretti a intraprendere la traversata del Mediterraneo<sup>18</sup>. Rispetto allo stesso periodo del 2016, gli arrivi dei primi mesi del 2017 hanno registrato un aumento del 18%, tuttavia la percentuale sta diminuendo: infatti a gennaio del 2017 l'aumento era del 50%, nei mesi successivi del 30% e ad aprile del 18%<sup>19</sup>. Nello specifico, sul totale degli arrivi nel 2017 il 9% è costituito da donne, le quali subiscono condizioni di sfruttamento sessuale terribile durante l'intero viaggio, tanto da essere costrette a iniziare ad assumere pillole anticoncezionali prima della partenza. Solo il 3% sono invece i minori non accompagnati giunti in Italia nei primi tre mesi del 2017, principalmente da Eritrea e Gambia, mentre nel 2016 i minori non accompagnati hanno rappresentato il 14% del totale<sup>20</sup>. Purtroppo, i dati parziali del 2017 registrano anche un totale di 1.711 morti/dispersi dall'inizio del 2017, di cui 1.646 nella rotta del Mediterraneo centrale<sup>21</sup>.

La mortalità del Mediterraneo è stata confermata da numerosi studi, in particolare dal GMDAC, il quale ha pubblicato un Report dimostrando che la rotta che interessa il Mediterraneo centrale non è mai stata così mortale<sup>22</sup>. Il dato più allarmante è che nella zona del Mediterraneo centrale avvengono più della metà di tutte le morti di tutto il Mediterraneo. Durante i primi cinque

---

<sup>13</sup> Annual Risk Analysis (2016), p. 20.

<sup>14</sup> *ivi*, p. 32.

<sup>15</sup> GLOBAL MIGRATION DATA ANALYSIS CENTRE (2016), *The Central Mediterranean route: Deadlier than ever*, p. 4.

<sup>16</sup> Annual Risk Analysis (2016), p. 36.

<sup>17</sup> IOM (2017), *Mediterranean update, Migration flows Europe: arrivals and fatalities*, disponibile *online*.

<sup>18</sup> Senato, *audizione del Comandante di EUNAVFOR MED operazione SOPHIA*, amm. div. Enrico Credendino, video disponibile *online*.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> IOM (2017), *Missing Migrants – Mediterranean, Change in Mediterranean Sea Arrivals to Europe and Recorded Deaths January 1 - June 7, 2016 & 2017*, disponibile *online*.

<sup>22</sup> GLOBAL MIGRATION DATA ANALYSIS CENTRE (2016), *The Central Mediterranean route: Deadlier than ever*.

mesi del 2016, una persona su ventitré è morta cercando di attraversare il Mediterraneo centrale. La proporzione negli anni precedenti era di 1/50 nel 2014 e 1/53 nel 2015, evidenziando come abbiano perso la vita più persone nei primi cinque mesi del 2016 che negli altri anni nello stesso periodo. I dati peggiorano se si prende in considerazione il periodo aprile/maggio 2016, durante il quale 1/17 migranti è morto lungo la stessa rotta, rappresentando il 5% del totale delle partenze durante questi due mesi. Dal 2014 diciassette su venti morti nel Mediterraneo sono avvenute nel Mediterraneo Centrale. Il dato complessivo di tutte le morti avvenute nel Mediterraneo durante il 2016 è di 5.098 morti/dispersi<sup>23</sup>.

## 1.2 Passaggi in sedi istituzionali

- 18 ottobre 2013: ha inizio l'Operazione Mare Nostrum. A seguito del tragico naufragio avvenuto nelle acque del Canale di Sicilia all'alba del 3 ottobre 2013<sup>24</sup> il Governo italiano decise di varare l'Operazione Mare Nostrum.

Questa fu una missione militare avviata con un duplice obiettivo ufficiale: garantire la salvaguardia della vita in mare e assicurare alla giustizia coloro che lucrano sul traffico illegale di migranti. L'attività di pattugliamento prevista dall'operazione doveva svolgersi nella zona compresa tra il Canale di Sicilia e le acque territoriali libiche, nella quale si era registrato il maggiore afflusso di migranti verso il territorio italiano e maltese<sup>25</sup>.

Il finanziamento dell'operazione era previsto dall'art. 1 del decreto legge 10 ottobre 2013, n. 120, il quale istituiva presso il Ministero dell'Interno un fondo dotato di 190 milioni di euro proprio al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri sul territorio nazionale. Di questo fondo l'Operazione Mare Nostrum ha utilizzato un totale di 9,3 milioni di euro al mese, di cui 7 per il funzionamento e la manutenzione dei mezzi e 2,3 per gli oneri relativi alle indennità del personale. Inoltre l'operazione attingeva come altra risorsa aggiuntiva al fondo europeo di 1,3 milioni previsto per le frontiere esterne e le attività di emergenza<sup>26</sup>.

Il bilancio dell'Operazione Mare Nostrum è stato presentato nel corso dell'audizione del 19 novembre 2014 dal Ministro dell'Interno presso il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione: "[i] migranti soccorsi nell'ambito dei 563 interventi sono stati

---

<sup>23</sup> IOM (2017), *Migration Flows – Europe*.

<sup>24</sup> RUBINO (2013).

<sup>25</sup> Marina Militare, Operazioni concluse: *Mare nostrum*.

<sup>26</sup> Dossier Senato n° 210, XVII legislatura (aprile 2015), *Immigrazione, cenni introduttivi*, p. 15.

101.000, di cui 12.000 minori non accompagnati; sono stati rinvenuti 499 cadaveri, mentre i dispersi, sulla base della testimonianza dei sopravvissuti, potrebbero essere più di 1.800; sono stati arrestati 728 scafisti e sequestrate otto imbarcazioni"<sup>27</sup>.

- 1° novembre 2014: Mare Nostrum viene sostituita dall'Operazione Triton. L'operazione messa in atto dal Governo italiano a partire dal 18 ottobre termina la sua operatività il 31 ottobre dell'anno successivo, quando viene inglobata nella più ampia strategia europea prevista dall'Operazione Triton, precedentemente chiamata "Frontex Plus"<sup>28</sup>. Nell'ottobre del 2014 infatti la Commissione Europea annuncia l'avvio di una nuova missione sotto il controllo di Frontex con lo scopo di sostenere gli sforzi fatti dalla Marina italiana per fronteggiare la pressione migratoria proveniente dalla frontiera meridionale europea. Le differenze principali tra le due operazioni riguardano l'area operativa e il bilancio mensile. Per quanto riguarda l'area operativa, la missione europea si svolge entro le 30 miglia dalle coste italiane e maltese, mentre Mare Nostrum aveva un'area più ampia, potendo operare anche in acque internazionali. Per il bilancio, invece, a differenza di Mare Nostrum, Triton ha avuto inizialmente un bilancio più esiguo pari a 2.9 milioni al mese, circa un terzo del bilancio mensile di Mare Nostrum, provenienti dal Fondo per la sicurezza interna e dal bilancio stesso di Frontex. Nell'ambito del suo scopo secondario (quello principale riguarda le operazioni di controllo delle frontiere), ovvero le operazioni di ricerca e soccorso, nel periodo compreso tra gennaio e dicembre 2016, i mezzi dispiegati da Frontex nella Joint Operation Triton sono stati impiegati nel soccorso di 48800 persone<sup>29</sup>.
- 23 aprile 2015: stanziamento di nuovi fondi per l'Operazione Triton. A seguito di quella che è stata definita la più grande tragedia di sempre nel Mar Mediterraneo avvenuta nella notte del 18 aprile 2015<sup>30</sup>, molti leader europei hanno espresso la loro volontà a contribuire a un nuovo programma d'emergenza. Il primo passo è stato l'incontro congiunto dei Ministri degli Interni e degli Esteri, presieduto dall'Alto rappresentante dell'UE Federica Mogherini tenutosi a Lussemburgo il 20 aprile 2015<sup>31</sup>. Durante il vertice, il Commissario europeo per le migrazioni, gli affari interni e la cittadinanza, Dimitris Avramopoulos ha presentato ai Ministri presenti un "10 Point Action Plan", ovvero un elenco in 10 punti di azioni immediate e concrete che UE insieme ai suoi Stati membri avrebbe dovuto mettere in atto da subito per contrastare l'emergenza migratoria. Tra gli aspetti più rilevanti del piano risaltava

---

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> FRONTEX, *Pressroom: Joint Operation Triton (Italy)*, consultabile online.

<sup>30</sup> MARCECA, VIVIANO, ZINITI (2015).

<sup>31</sup> European Commission – press release (20 aprile 2015), IP/15/4813, Joint Foreign and Home Affairs Council: *Ten point action plan on migration*.

l'aumento del budget riservato alle missioni allora in atto nel Mediterraneo (Triton e Poseidon) e l'estensione della loro area operativa. Inoltre veniva introdotta l'idea di catturare e distruggere le imbarcazioni usate dai trafficanti di migranti direttamente dai punti di partenza. Avramopoulos, insieme alla Mogherini, affermò in quell'occasione che questi 10 punti sarebbero poi stati comunicati al Consiglio europeo riunito in una sessione straordinaria convocata da Donald Tusk per il 23 aprile 2015<sup>32</sup>. Prima della riunione del 23 aprile, il Presidente del Consiglio europeo ha affermato che:

“[s]alvare la vita di persone innocenti è, ovviamente, la prima delle nostre priorità. Tuttavia, salvare vite non significa soltanto soccorrere persone in mare. Significa anche lottare contro i trafficanti di esseri umani e prevenire i flussi di migrazione clandestina. In primo luogo, dobbiamo prendere seri provvedimenti contro i trafficanti. Dobbiamo smantellare le loro reti e colpire il loro modello di attività. Il modo migliore per evitare che le persone anneghino è, anzitutto, assicurarsi che non salgano a bordo delle imbarcazioni. In secondo luogo, dobbiamo potenziare le operazioni alle frontiere dell'UE Triton e Poseidon incrementandone le risorse. In terzo luogo, abbiamo bisogno di una migliore cooperazione con i paesi di origine e di transito per limitare la migrazione clandestina e scoraggiare le persone dal porre a rischio le proprie vite. Infine - e questa è forse la cosa più difficile, il punto più impegnativo della nostra riunione - dobbiamo discutere le modalità per rafforzare la solidarietà europea”<sup>33</sup>.

Nel discutere dell'emergenza da affrontare nel Mediterraneo nei più brevi tempi possibili, i leader europei hanno concordato quattro linee di intervento: la lotta contro i trafficanti, il rafforzamento della presenza in mare, la prevenzione dei flussi migratori illegali e infine il rafforzamento della solidarietà e della responsabilità interna. A proposito del primo punto, i leader hanno invitato l'Alto rappresentante a organizzare delle nuove misure per riuscire a bloccare la partenza delle imbarcazioni usate per il traffico dei migranti e successivamente distruggerle prima che possano partire, inoltre si è rafforzata la cooperazione per smantellare le reti di trafficanti grazie all'aiuto di Europol. Con riferimento al secondo punto invece sono stati approvati i nuovi fondi per l'Operazione Triton, che rispetto alla fase iniziale risultano triplicati e quindi tornano ad essere dello stesso importo dei fondi utilizzati mensilmente dalla missione italiana Mare Nostrum (9 milioni al mese), anche le capacità operative e le aree di intervento sono state ampliate.

- 13 maggio 2015: viene approvata l'European Agenda on Migration<sup>34</sup>. Ponendo come base il presupposto che la gestione dei flussi migratori sia una responsabilità condivisa dai paesi membri dell'UE, la Commissione Europea

---

<sup>32</sup> Comunicato stampa del Consiglio europeo del 28 aprile 2015, 218/17, *Lettera d'invito del presidente Donald Tusk alla riunione straordinaria del Consiglio europeo*.

<sup>33</sup> Comunicato stampa del Consiglio europeo del 23 aprile 2015, 205/15 *Osservazioni del presidente Donald Tusk prima della riunione straordinaria del Consiglio europeo*.

<sup>34</sup> Comunicazione della Commissione, del 13 maggio 2015, al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2015) 240 def., *Agenda europea sulla migrazione*.

ha approvato un'Agenda europea sulla migrazione rispondendo così ad una priorità imminente per il futuro dell'Europa. L'Agenda rappresentava un nuovo approccio globale per la gestione statale dell'emergenza, basandosi sia su politiche interne agli Stati, ma prevedendo anche rapporti bilaterali con Stati non membri coinvolti nelle rotte migratorie.

Nella sua prima parte l'Agenda conteneva delle misure per azioni immediate, rispondendo all'esigenza di dare delle risposte concrete alla crisi. L'obiettivo primario nel breve periodo era salvare vite in mare, aumentando le attività di ricerca e soccorso, portando la loro intensità alla stessa garantita dalla missione italiana Mare Nostrum. A questo scopo la Commissione ha presentato un bilancio rettificativo per le operazioni congiunte Triton e Poseidon in cui i fondi venivano triplicati, permettendo un aumento sia delle capacità di soccorso sia della portata geografica di quest'ultime. Un altro obiettivo cardine nel breve periodo era rappresentato dal combattere le reti criminali dei trafficanti. Per fare ciò l'Alto rappresentante aveva presentato alcune proposte per missioni incluse nelle operazioni di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) con lo scopo di identificare, catturare e distruggere le imbarcazioni usate per il traffico dei migranti nel Mediterraneo. Un'altra operazione chiave consisteva nel mettere in comune le informazioni riguardanti i trafficanti in modo da colpirli più efficacemente e in meno tempo. L'Europol era il punto di riferimento per tale operazione, rappresentando così un punto di accesso unico per la cooperazione tra agenzie in questa materia. Tuttavia, questi obiettivi di breve periodo non sarebbero sufficienti a contrastare una crisi migratoria con evidenti e profonde radici strutturali. Per questo motivo l'Agenda nella sua seconda parte elencava quattro pilastri per gestire meglio la migrazione nel medio periodo: ridurre gli incentivi all'immigrazione irregolare, salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne, promuovere una politica di asilo forte e infine incentivare una nuova politica di immigrazione legale. Inoltre, nella sua parte finale, l'Agenda tracciava delle prospettive per azioni future delineando tre riflessioni parallele che impegnino la Commissione nei prossimi anni.

- 18 maggio 2015: il Consiglio istituisce l'Operazione EUNAVFOR MED. Per contrastare definitivamente l'attività degli scafisti e dei trafficanti di esseri umani nel Mediterraneo, il Consiglio ha istituito in data 18 maggio 2015 l'operazione militare EUNAVFOR Med con la Decisione (PESC) 778/2015<sup>35</sup>. La dichiarazione è avvenuta nel corso del Consiglio affari esteri tenutosi lo stesso giorno, mentre la pubblicazione dell'atto ufficiale sulla Gazzetta dell'UE è avvenuta il giorno successivo, in data 19 maggio 2015. La missione dell'operazione è quella di smantellare in modo definitivo il business delle reti di traffico e tratta di esseri umani nella zona del Mediterraneo centromeridionale.

---

<sup>35</sup> Decisione (PESC) del Consiglio, 18 maggio 2015, 2015/778, *relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED)*.

L'operazione è stata strutturata per fasi successive, ognuna delle quali intenta a raggiungere un preciso obiettivo e tutte da svolgersi nel pieno rispetto del diritto internazionale rilevante, compreso il diritto umanitario dei rifugiati e i diritti umani.

Nella Decisione del Consiglio dell'UE viene specificato che la sede del comando operativo della missione si troverà a Roma e che è stato selezionato come comandante operativo della missione l'ammiraglio italiano Enrico Credendino. Il budget dell'operazione militare inoltre è fissato a 11.82 milioni di euro.

- 22 giugno 2015: lancio ufficiale dell'Operazione EUNAVFOR Med.  
Nonostante l'istituzione dell'operazione sia avvenuta in data 18 maggio 2016, il lancio ufficiale della stessa è avvenuto poco più di un mese più tardi, il 22 giugno tramite decisione ufficiale (PESC) 2015/972<sup>36</sup> relativa all'avvio dell'operazione militare dell'UE nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR Med). L'occasione del lancio è stata la riunione del Consiglio affari esteri dello stesso giorno, durante la quale si è riaffermata l'istituzione di questa nuova missione militare europea che rientra nella risposta globale dell'UE al fenomeno delle migrazioni. Come affermato dall'art. 1 della decisione del Consiglio "Il piano operativo e le regole di ingaggio relativi all'operazione militare dell'UE nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED) sono approvati". Il lancio ufficiale di EUNAVFOR Med ha anche permesso di dare avvio alla prima fase che prevede una sorveglianza strategica volta alla raccolta di informazioni sulle reti del traffico di esseri umani e quindi sulle strategie poste in essere dai trafficanti stessi nella zona del Mediterraneo. Nel corso del Consiglio affari esteri in questione l'Alto rappresentante Federica Mogherini ha affermato che: "L'operazione non è rivolta contro i migranti; l'obiettivo sono i responsabili del traffico e della tratta di esseri umani, quelli che guadagnano sulla loro vita e, troppo spesso, sulla loro morte. EUNAVFOR Med è un elemento del nostro impegno a salvare vite umane"<sup>37</sup>.  
Per la prima volta l'UE ha fornito una risposta concreta alla crisi che l'ha travolta in questi ultimi anni, riuscendo in soli 2 mesi e 3 giorni a presentare il piano per una missione militare complessa ed impegnativa. Un tempo di reazione così breve ha addirittura invertito il trend delle critiche spesso mosse contro gli eccessivi ritardi delle istituzioni europee nel rispondere a determinate crisi. Questa volta, al contrario, oggetto di critiche è stata la cosiddetta "over-reaction" che ha mostrato l'UE nel proporre in così poco tempo una missione dello spessore di EUNAVFOR Med<sup>38</sup>.
- 14 settembre 2015: passaggio alla prima parte della seconda fase.

---

<sup>36</sup> Decisione (PESC) del Consiglio, 22 giugno 2015, 2015/972, *relativa all'avvio dell'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED)*.

<sup>37</sup> Consiglio europeo, Consiglio "Affari esteri" del 22 giugno 2015, Sessione n° 3400;

<sup>38</sup> DE CASTRO (2015: 5 ss.).

Il Consiglio in questa data ha adottato una valutazione positiva sulla sussistenza delle condizioni necessarie al passaggio dalla prima alla seconda fase dell'Operazione EUNAVFOR MED<sup>39</sup>. In particolare ha precisato che tale valutazione è frutto del completo raggiungimento di tutti gli obiettivi previsti dalla prima fase, ovvero quella relativa al monitoraggio delle reti di traffico di esseri umani e alla raccolta di informazioni. Il 26 agosto inoltre, l'ammiraglio Enrico Credendino aveva comunicato al Comitato politico e di Sicurezza (CPS) dell'UE il completamento della prima fase, avendo raccolto tutte le informazioni necessarie alla comprensione del *modus operandi* dei trafficanti nella zona interessata. Nella stessa occasione Credendino aveva anche richiesto l'autorizzazione al Comitato per il passaggio alla seconda fase dell'Operazione, ovvero la fase attiva di contrasto nei confronti dei trafficanti di esseri umani.

Come previsto dalla Decisione 778/2015, l'autorizzazione al passaggio alla prima parte della seconda fase ha consentito di poter implementare l'azione dell'operazione con l'attuazione di fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti da svolgersi in alto mare nei confronti di quelle imbarcazioni sospettate di essere state usate per il traffico e la tratta di esseri umani, tenendo conto del diritto internazionale applicabile, in particolare dell'UNCLOS<sup>40</sup> e del Protocollo per combattere il traffico di migranti<sup>41</sup>.

- 28 settembre 2015: decisione ufficiale di passaggio alla fase attiva.  
La decisione è stata convenuta dai rappresentanti dell'UE in sede di Comitato Politico e di Sicurezza tenendo conto delle dichiarazioni fornite dai ministri della difesa e degli esteri riuniti in riunioni informali in data 3 e 5 settembre 2015. La dichiarazione fa seguito anche alla precedente valutazione positiva di passaggio dalla prima alla seconda fase del Consiglio del 14 settembre. Il documento ufficiale del Comitato è la Decisione (PESC) 2015/1772<sup>42</sup> relativa alla transizione di EUNAVFOR Med alla seconda fase dell'operazione, di cui all'art. 2, par. 2, lett. b), punto i), della decisione (PESC) 2015/778 relativa a un'operazione militare dell'UE nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR Med).  
La data ufficiale stabilita come avvio della fase attiva e operativa dell'Operazione EUNAVFOR Med è il 7 ottobre 2015, decisa contemporaneamente alle corrispondenti regole di ingaggio.

---

<sup>39</sup>Comunicato stampa del Consiglio europeo del 14 settembre 2015, 643/15, *EUNAVFOR MED: Il Consiglio adotta una valutazione positiva sulle condizioni relative al passaggio alla prima parte della seconda fase in alto mare*.

<sup>40</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay, 10 dicembre 1982.

<sup>41</sup> Protocollo delle Nazioni Unite contro il traffico di migranti via terra, mare e aria, Palermo, 15 novembre 2000.

<sup>42</sup> Decisione (PESC), 28 settembre 2015, 2015/1772, *relativa alla transizione di EUNAVFOR MED alla seconda fase dell'operazione, di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), punto i), della decisione (PESC) 2015/778 relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED) (EUNAVFOR MED/2/2015)*.

Durante la stessa seduta del 28 settembre è stato deciso anche di cambiare il nome alla seconda fase della missione e di denominarla Operazione Sophia<sup>43</sup>, ricordando il nome di una bambina di origini somale nata la notte del 24 agosto 2015 a bordo di una fregata tedesca, la Schleswig-Holstein, che operava come parte della task force della missione EUNAVFOR Med. Il nome Sophia fu scelto per la bimba proprio perché la fregata della marina tedesca era dedicata alla principessa prussiana Sophia di Schleswig-Holstein. Il 24 settembre Federica Mogherini propose questo nome affermando:

“[...] I will suggest to Member States that we change the name of our Operation: instead of calling it EUNAVFOR MED, I suggest we use the name: Sophia. To honour the lives of the people we are saving, the lives of people we want to protect, and to pass the message to the world that fighting the smugglers and the criminal networks is a way of protecting human life”<sup>44</sup>.

- 20 giugno 2016: mandato prorogato di un anno e due nuovi compiti. Il Consiglio affari esteri, riunito a Lussemburgo sotto la presidenza dell'Alto rappresentante, ha deciso di adottare la Decisione (PESC) 2016/993<sup>45</sup> per prorogare di un anno il mandato di EUNAVFOR Med Operazione Sophia ed estenderlo quindi fino al 27 luglio 2017. Il Consiglio ha inoltre deciso di rafforzare il mandato della missione, aggiungendo due compiti integrativi al mandato originale: l'addestramento della Guardia Costiera e della Marina libica e il sostegno all'attuazione dell'embargo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (“ONU”) contro il traffico illegale di armi in alto mare a largo delle coste della Libia<sup>46</sup>. Per quanto riguarda il primo compito di sostegno, le legittime autorità libiche hanno richiesto degli aiuti per avviare un processo di formazione della guardia costiera e della marina in loco per svolgere operazioni di ricerca e soccorso nelle acque territoriali. Questo permetterà di implementare ulteriormente l'obiettivo della missione europea, rendendo più efficace il contrasto al traffico di esseri umani e rendendo più sicure le acque territoriali della Libia. A tal proposito il 23 agosto 2016 l'ammiraglio Enrico Credendino ha firmato un “Memorandum of Understanding”<sup>47</sup>, ovvero un accordo tecnico con il Comandante della Guardia Costiera e la Sicurezza portuale libica, il Commodoro Abdalh Toumia, contenente i dettagli dell'addestramento della Guardia Costiera e Marina Libica da parte delle forze facenti parte dell'Operazione Sophia. Riguardo il secondo compito di

---

<sup>43</sup> Comunicato stampa del Consiglio europeo del 28 settembre 2015, 678/15, *EUNAVFOR MED: l'UE conviene di avviare la fase attiva dell'operazione contro i trafficanti di esseri umani e di cambiarne il nome in "operazione Sophia"*.

<sup>44</sup> EEAS, EUNAVFOR MED, *About EUNAVFOR MED Operation Sophia* (1° marzo 2016).

<sup>45</sup> Decisione (PESC), 20 giugno 2016, 2016/993, *che modifica la decisione (PESC) 2015/778, relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED operazione SOPHIA)*.

<sup>46</sup> Comunicato stampa del Consiglio europeo del 20 giugno 2016, 365/16, *EUNAVFOR MED operazione SOPHIA: mandato prorogato di un anno e aggiunti due nuovi compiti*.

<sup>47</sup> Ministero della difesa, 23 agosto 2016, *Operazione Sophia: firmato l'accordo per l'addestramento della Guardia Costiera e della Marina libica*, reperibile online.

sostegno, questo rientra in un più ampio obiettivo di messa in sicurezza del territorio libico, attraverso il sostegno alle operazioni di embargo in accordo con la Risoluzione 2292 ONU del 14 giugno 2016<sup>48</sup>. Una condivisione delle informazioni in questo ambito contribuirà a limitare i flussi di armi sul territorio, garantendo una maggiore stabilità e sicurezza.

Dopo la verifica del rispetto delle condizioni necessarie, i due compiti di sostegno al mandato della missione sono stati ufficialmente approvati in data 30 agosto 2016 dagli ambasciatori presso l'UE in sede di Comitato politico e di sicurezza<sup>49</sup>.

### 1.3 Le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza

Durante un discorso al Consiglio di sicurezza ("CdS") ONU dell'11 maggio 2015, l'Alto rappresentante dell'UE ha informato l'ONU dei recenti sviluppi a riguardo della crisi migratoria che sta interessando il Mediterraneo<sup>50</sup>. L'Alto rappresentante, Federica Mogherini, ha poi riferito al CdS dei preparativi per un'imminente operazione militare organizzata dall'Unione nell'ambito della Politica di sicurezza e di difesa comune. A tal proposito ha reso nota la necessità di una forte cooperazione tra UE e Nazioni Unite, non escludendo la possibilità di una Risoluzione ONU a supporto delle azioni intraprese a livello europeo contro l'attività illecita del traffico di esseri umani nel Mediterraneo.

Il 9 ottobre seguente, il CdS dell'ONU ha adottato, con 14 voti favorevoli e l'astensione del Venezuela, la Risoluzione 2240<sup>51</sup> con la quale ha condannato le attività di traffico illecito di esseri umani che interessano il territorio libico e le coste a largo della Libia. Agendo sotto il capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, la Risoluzione autorizza gli Stati e le Organizzazioni regionali, nel caso specifico l'UE, a implementare le azioni previste dalla missione EUNAVFOR Med e autorizzandone l'attuazione in alto mare, ovvero nella parte del mare che non sia compresa nella Zona Economica Esclusiva, nelle acque interne o territoriali o nelle acque arcipelagiche (art. 86, Convenzione sul Diritto del mare del 1982)<sup>52</sup>, a largo delle coste della Libia. In particolare la Risoluzione 2240:

-par. 2: chiede agli Stati membri, che agiscono a livello nazionale o nel quadro di organizzazioni regionali inclusa l'UE, di assistere la

---

<sup>48</sup> Risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 14 giugno 2016, S/RES/2292 (2016).

<sup>49</sup> Consiglio europeo, Comunicato stampa del 30 agosto 2016, 491/16, *EUNAVFOR MED operazione SOPHIA autorizzata ad avviare due ulteriori compiti di sostegno*.

<sup>50</sup> Decisione 2015/778, punto 4 del preambolo.

<sup>51</sup> Risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 9 ottobre 2015, S/RES/2240 (2015).

<sup>52</sup> Convenzione di Montego Bay del 1982.

Libia, su sua richiesta, nella costruzione delle capacità necessarie a garantire le sue frontiere ed a prevenire, indagare, perseguire atti di traffico di migranti e tratta di esseri umani sul suo territorio e nelle sue acque territoriali;

- par. 3: chiede agli Stati ed organizzazioni regionali di cooperare con il Governo libico e tra di loro, attraverso lo scambio di informazioni su atti di siffatti traffici nel mare territoriale ed in alto mare a largo delle coste libiche e rendendo assistenza ai migranti e alle vittime della tratta di esseri umani soccorse in mare, nel rispetto del diritto internazionale;

- par. 4: chiede agli Stati e alle organizzazioni regionali le cui navi ed aerei operano in alto mare o nello spazio aereo a largo delle coste libiche di vigilare su atti di traffico di migranti e tratta di esseri umani;

- par. 5: autorizza gli Stati membri e le organizzazioni regionali impegnati nella lotta al traffico di migranti e tratta di esseri umani a ispezionare in alto mare a largo delle coste della Libia, nel rispetto del diritto internazionale, tutte le imbarcazioni senza bandiera sospettate di essere state usate, o essere usate, o che saranno usate per il traffico di migranti e la tratta di esseri umani dalla Libia;

- par. 6: autorizza gli Stati membri a ispezionare, con il consenso dello Stato di bandiera, in alto mare a largo delle coste della Libia le imbarcazioni sospettate di essere state usate, o essere usate, o che saranno usate per il traffico di migranti e la tratta di esseri umani dalla Libia;

- par. 7: autorizza, in queste circostanze eccezionali e specifiche, per il periodo di un anno dalla data di adozione della Risoluzione, gli Stati membri e le organizzazioni regionali impegnati nella lotta al traffico di migranti e tratta di esseri umani a ispezionare in alto mare a largo delle coste della Libia tutte le imbarcazioni sospettate di essere usate per l'attività di traffico di migranti e tratta di esseri umani, avendo compiuto sforzi in buona fede per ottenere il consenso dello Stato di bandiera prima di applicare l'autorizzazione contenuta in questo paragrafo;

- par. 8: autorizza, per il periodo di un anno dalla data di adozione della Risoluzione, gli Stati membri e le organizzazioni regionali a sequestrare le imbarcazioni ispezionate, secondo l'autorizzazione fornita nel par. 7, che risultino impiegate per i suddetti traffici e sottolinea che ulteriori azioni, inclusa la distruzione, saranno prese in accordo con il diritto internazionale applicabile, tenendo nella dovuta considerazione gli interessi dei terzi che abbiano agito in buona fede;

- par. 9: invita gli Stati di bandiera coinvolti a cooperare con rispetto degli impegni intrapresi nei paragrafi 7 e 8; decide inoltre che gli Stati membri e le organizzazioni regionali, secondo l'autorizzazione fornita da questo paragrafo, devono tenere informati gli Stati di bandiera di azioni prese nei confronti delle loro imbarcazioni; chiede infine che gli Stati di bandiera rispondano in tempi rapidi ed adeguati alle richieste degli Stati membri;

- par. 10: autorizza gli Stati membri e le organizzazioni regionali ad usare tutte le misure commisurate alle specifiche circostanze nel contrastare il traffico di migranti e la tratta di esseri umani secondo quanto previsto dai paragrafi 7 e 8 e nel pieno rispetto dei diritti umani, ove applicabili; chiede agli Stati e alle organizzazioni regionali che conducono le azioni di cui ai paragrafi 7 e 8 (ispezioni, sequestri, distruzioni) di assicurare la salvezza delle persone imbarcate come priorità assoluta e di evitare di danneggiare l'ambiente marino o la sicurezza della navigazione;

- par. 11: precisa che le autorizzazioni fornite nei paragrafi 7 e 8 sono valide solo in alto mare a largo delle coste della Libia e non hanno implicazioni sui diritti, doveri o responsabilità degli Stati membri nel diritto internazionale, inclusa l'UNCLOS, incluso il principio generale di attribuzione di giurisdizione esclusiva di uno Stato di bandiera nei confronti delle sue imbarcazioni in alto mare; precisa inoltre che l'autorizzazione fornita nel par. 10 è valida solo in alto mare a largo della costa libica.

La Risoluzione 2240, dunque, ha avuto un forte impatto sull'Operazione Sophia, a partire dai poteri conferitigli dai paragrafi 7 e 8 e che rappresentano una deroga alle norme contenute nella Convenzione di Montego Bay del 1982, la quale prevedeva la giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera nei confronti delle sue imbarcazioni in alto mare. Di importanza fondamentale è poi il par. 10, il quale nella sua impostazione sembrerebbe una tipica autorizzazione all'uso della forza da parte del CdS, agendo sotto il cappello del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Tuttavia la riflessione sul par. 10 è talmente cruciale da meritare una successiva analisi più approfondita. Sicuramente la Risoluzione 2240 dà maggiore legittimazione internazionale all'Operazione Sophia, consentendo un ampliamento del raggio di azioni attuabili dalle navi militari impiegate nella lotta al traffico dei migranti e alla tratta di esseri umani, ma va sottolineato che la stessa non prevede un allargamento del perimetro operativo, che resta immutato alla definizione di alto mare<sup>53</sup>. Infatti, in tutti i paragrafi e le relative autorizzazioni della Risoluzione, viene sottolineato come suddette operazioni possano svolgersi solo ed esclusivamente in alto mare a largo delle coste della Libia, escludendo quindi sia le acque territoriali, che quelle interne, che lo stesso territorio libico.

---

<sup>53</sup> ASPIDI (2015).

La Risoluzione quindi, si colloca a metà tra la prima e la seconda parte della seconda fase, autorizzando fermi, ispezioni e sequestri in alto mare e non nelle acque territoriali e interne dello Stato costiero.

La strategia normativa applicata a livello europeo in questo specifico caso per il lancio dell'operazione ha avuto delle peculiarità rispetto al lancio di passate operazioni europee. L'Operazione Atalanta<sup>54</sup>, ad esempio, è stata organizzata e ufficializzata solo dopo l'adozione di una Risoluzione da parte del CdS che gliene fornisse l'autorizzazione. Nel caso dell'Operazione EUNAVFOR Med, invece, l'inizio della prima fase della missione è stata ufficializzata senza nessuna Risoluzione relativa, quindi prima che venisse pubblicata la Risoluzione 2240, consentendo contemporaneamente i lavori per l'adozione di una Risoluzione che autorizzasse la seconda fase. Come affermato infatti dagli articoli 1 e 2 della Decisione 778/2015, la missione dovrà svolgersi conformemente a tutte le Risoluzioni del CdS applicabili.

A seguito dell'accordo del Comitato politico e di Sicurezza in data 18 gennaio 2016<sup>55</sup>, il Consiglio ha deciso che erano soddisfatte le condizioni per l'adozione nell'ambito dell'operazione dell'autorizzazione conferita dalla Risoluzione 2240 in alto mare a largo delle coste della Libia. Tale riconoscimento è rappresentato dalla Decisione (PESC) 118/2016 del Comitato politico e di sicurezza del 20 gennaio 2016, relativa all'attuazione, da parte di EUNAVFOR MED Operazione SOPHIA, della Risoluzione 2240 (2015) del CdS delle Nazioni Unite<sup>56</sup>. Tramite tale decisione l'operazione militare è stata autorizzata a procedere a 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 dall'UNSCR 2240 (2015)<sup>57</sup>, conformemente alla decisione (PESC) 2015/778<sup>58</sup>.

L'altra Risoluzione del CdS che ha avuto un impatto decisivo sul mandato dell'Operazione Sophia è la Risoluzione 2292 del 2016<sup>59</sup>, che ha permesso l'ampliamento ai due nuovi compiti integrativi. In particolare, la Risoluzione permette all'Operazione Sophia di svolgere un ruolo importante nel rafforzare le misure previste dall'embargo delle armi imposto alla Libia. Questa Risoluzione, approvata all'unanimità il 14 giugno 2016, autorizza per un anno gli Stati membri e le organizzazioni regionali, con le opportune consultazioni con il Governo di accordo nazionale, ad ispezionare senza indugio, in alto mare, navi da e per la Libia per le quali vi sia ragione di ritenere che stiano trasportando armi o materiale correlato da o per la Libia, direttamente o

---

<sup>54</sup> European Union Naval Force ATALANTA (EU NAVFOR Somalia), dicembre 2008.

<sup>55</sup> Decisione (PESC), 20 gennaio 2016, 2016/118, *relativa all'attuazione, da parte di EUNAVFOR MED operazione SOPHIA, della risoluzione 2240 (2015) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (EUNAVFOR MED operazione SOPHIA/1/2016)*, punto 5 del preambolo.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> Risoluzione S/RES/2240 (2015).

<sup>58</sup> Decisione 2015/778.

<sup>59</sup> Risoluzione S/RES/2292 (2016).

indirettamente, in violazione dei paragrafi 9 e 10 della risoluzione 1970 (2011)<sup>60</sup> e successive modificazioni. La Risoluzione specifica inoltre che ogni ispezione deve essere preceduta da tentativi in buona fede per ottenere il consenso dello Stato di bandiera. La risoluzione autorizza altresì l'utilizzo di "tutti i mezzi commisurati alle specifiche circostanze" nella conduzione di tali ispezioni. Il CdS, agendo sotto il capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, condanna il flusso di armi verso la Libia, lo Stato Islamico in Iraq e altri gruppi terroristici nel Paese. Richiama inoltre gli Stati membri a combattere, con tutti i mezzi, le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale causate da atti terroristici.

Dopo che il Consiglio ha sottolineato l'urgenza di avviare l'attuazione operativa dei due compiti aggiuntivi prima della scadenza del mandato per la prima fase di EUNAVFOR Med – Operazione Sophia, in data 20 giugno 2016 si è adottata la Decisione (PESC) 2016/993<sup>61</sup> che modifica la decisione (PESC) 2015/778<sup>62</sup>. La Decisione introduce due nuovi articoli: il 2 bis e ter. Il primo riguarda il compito aggiuntivo dello sviluppo delle capacità e formazione della guardia costiera e della marina libiche, mentre il secondo riguarda più precisamente il contributo alla condivisione delle informazioni e attuazione dell'embargo ONU sulle armi in alto mare al largo delle coste libiche. A tal proposito nella Decisione, in aggiunta rispetto alla Risoluzione 2292, è presente la previsione della raccolta di informazioni e della successiva condivisione con i partner e le agenzie pertinenti. Nel caso in cui tali informazioni siano classificate fino al livello « *restreint UE / UE restricted*», queste possono essere condivise con i partner e le agenzie pertinenti conformemente alla decisione 2013/488/UE<sup>63</sup> e sulla base di disposizioni concordate tra l'Alto rappresentante e i partner summenzionati, nel pieno rispetto dei principi di reciprocità e di inclusione.

---

<sup>60</sup> Risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 26 febbraio 2011, S/RES/1970 (2011).

<sup>61</sup> Decisione 2016/993.

<sup>62</sup> Decisione 2015/778.

<sup>63</sup> Decisione del Consiglio, 23 settembre 2013, 2013/488/UE, *sulle norme di sicurezza per proteggere le informazioni classificate UE*.

## CAPITOLO II

### La missione: Council Decision 778/2015

#### 2.1 Prima fase

La prima delle tre fasi dell'Operazione EUNAVFOR Med è regolata dall'art. 2, par. 2, lett. A, della Decisione (PESC) 778/2015, nel quale si afferma che “in una prima fase, EUNAVFOR Med sostiene l'individuazione e il monitoraggio delle reti di migrazione attraverso la raccolta d'informazioni e il pattugliamento in alto mare conformemente al diritto internazionale”<sup>64</sup>.

Questa prima fase si è svolta a partire dal 22 giugno, data ufficiale del lancio dell'operazione, fino al 7 ottobre 2015, quando c'è stato il passaggio dalla prima fase alla seconda, la cosiddetta fase attiva. Questi primi mesi di missione a sfondo strategico hanno visto il dispiegamento delle forze e la raccolta di tutte le informazioni necessarie per comprendere il *modus operandi* dei trafficanti di esseri umani, anche attraverso del pattugliamento marittimo in alto mare<sup>65</sup>.

Nello specifico gli elementi che hanno preso parte alla Task Force europea impegnata nella prima fase provenivano da 22 Stati membri (Italia, Belgio, Bulgaria, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Polonia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria). L'avvio ufficiale dell'operazione è avvenuto il 26 giugno 2015, quando è salpata dal porto di Taranto la nave *Cavour*, designata unità di bandiera della Task Force, che ha raggiunto la piena capacità operativa nel Mediterraneo Centrale il 27 luglio, quando si sono aggiunte anche una nave idrografica inglese e una fregata tedesca<sup>66</sup>.

La prima fase si è svolta parallelamente anche a un'altra attività di intelligence, predisposta da un'operazione NATO di sicurezza marittima, l'Operazione *Sea Guardian*, annunciata al Summit di Varsavia dell'8 e 9 luglio 2016<sup>67</sup>. La missione NATO ha fornito un valido sostegno all'azione strategica di contrasto già avviata con l'Operazione EUNAVFOR MED, cooperando con le autorità nazionali rilevanti e stabilendo dei collegamenti diretti tra il Comando Marittimo (MARCOM) e FRONTEX a livello operativo.

A distanza di solo un mese dal raggiungimento della piena capacità operativa, il 26 agosto 2015, l'ammiraglio di divisione Enrico Credendino ha annunciato al Comitato politico e di sicurezza il completamento della prima fase, essendo

---

<sup>64</sup> Decisione 2015/778, art. 2, par. 2, lett. a).

<sup>65</sup> Marina Militare, *EUNAVFOR MED Operation Sophia*, disponibile *online*.

<sup>66</sup> DE RENZIS SONNINO (2016).

<sup>67</sup> NATO, Warsaw Summit Communiqué, 9 luglio 2016, par. 91.

stati raggiunti tutti gli obiettivi di raccolta delle informazioni previsti dal mandato.

## 2.2 Seconda fase

La seconda fase della missione riguarda profili essenzialmente operativi e si divide in due parti, previste dall'art. 2, par. 2, lett. b, punti i e ii della Decisione (PESC) 778/2015<sup>68</sup>. Le due fasi si differenziano principalmente per il loro perimetro operativo: la prima parte riguarda operazioni svolte in alto mare, mentre la seconda parte concerne le acque territoriali e interne della Libia.

### a. Prima parte

Nella sua prima parte l'operazione è autorizzata ad effettuare “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<sup>69</sup> e protocollo per combattere il traffico di migranti”.

Questa prima fase ha avuto inizio il 7 ottobre 2015, data che ha segnato il passaggio operativo dalla prima fase alla prima parte della seconda fase, ed è tutt'ora in corso. Da un punto di vista giuridico, le attività compiute nel quadro di questa prima parte della seconda fase devono svolgersi nel rispetto del diritto internazionale, con particolare attenzione alle disposizioni contemplate dalla Convenzione ONU sul Diritto del mare del 1982 (UNCLOS) e dal Protocollo sul traffico di migranti, allegato alla Convenzione di Palermo del 2000<sup>70</sup>.

La Risoluzione 2240 del CdS del 9 ottobre 2015 autorizza le azioni contemplate proprio dalla prima parte della seconda fase, rimangono tuttavia delle perplessità riguardanti l'autorizzazione all'uso della forza, che è fortemente limitato da molte riserve giuridiche.

### b. Seconda parte

La seconda parte della seconda fase dell'operazione prevede: “conformemente alle risoluzioni del CdS ONU applicabili o al consenso dello Stato costiero interessato, di procedere a fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti, in alto mare o nelle acque

---

<sup>68</sup> Decisione 2015/778, art. 2, par. 2, lett. b, punti i e ii.

<sup>69</sup> Convenzione di Montego Bay del 1982.

<sup>70</sup> Protocollo di Palermo del 2000.

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.”

Per acque territoriali si intende la zona marina di ampiezza non superiore alle 12 miglia (Convenzione del 1982), mentre per acque interne si intende la porzione di mare interna alla linea di base, ovvero la linea di costa a bassa marea (Convenzione del 1982)<sup>71</sup>. Per procedere all’esecuzione di dette attività in queste due zone è necessaria un’autorizzazione del CdS tramite una Risoluzione, oppure il consenso dello Stato costiero interessato, o entrambi.

### 2.3 Terza fase

La terza fase, la più invasiva tra le tre, è prevista dall’art. 2, par. 2, lett. c, della Decisione 778/2015<sup>72</sup>, secondo il quale: “in una terza fase, conformemente alle risoluzioni del CdS dell’ONU applicabili o al consenso dello Stato costiero interessato, adotta tutte le misure necessarie nei confronti di un’imbarcazione e relativi mezzi, anche mettendoli fuori uso o rendendoli inutilizzabili, che sono sospettati di essere usati per il traffico e la tratta di esseri umani, nel territorio di tale Stato, alle condizioni previste da detta risoluzione o detto consenso.”

Lo scopo di questa ultima fase è quindi di neutralizzare le imbarcazioni e le strutture organizzative usate dai contrabbandieri sia in mare che sul territorio libico e anche per questa fase è necessaria per poter agire un’autorizzazione del CdS tramite Risoluzione, oppure il consenso e la cooperazione dello Stato costiero interessato.

Detta fase ha generato però molte perplessità riguardo la sua fattibilità conformemente alle disposizioni previste dal diritto internazionale rilevante. Le critiche sono state talmente tante che sono stati sostituiti alcuni termini proposti dal Consiglio con altri meno incisivi, ad esempio il termine “*dispose*” ha sostituito il precedente “*destroy*”. Anche l’ex Segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, ha affermato il 27 maggio a Bruxelles le sue perplessità riguardo le suddette operazioni, in particolare ha sostenuto che questa operazione non avrebbe portato a risultati positivi, considerando che le imbarcazioni sospettate potrebbero essere utilizzate come base di sostentamento per le famiglie se usate in modo legale, come ad esempio attraverso l’attività della pesca<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> RONZITTI (2013: 103 ss.).

<sup>72</sup> Decisione 2015/778, art. 2, par. 2, lett. C.

<sup>73</sup> DE CASTRO (2015: 7 ss.).

## 2.4 Dettagli operativi

Attualmente la missione è in fase due *alpha*: sta agendo quindi in acque internazionali, in quanto per procedere con la fase successiva prevista dal mandato è necessario sia l'invito di un governo stabile, sia una Risoluzione del CdS dell'ONU. L'area operativa tuttavia è molto estesa e complessa da gestire, in quanto coesistono vari attori, dall'UE con Triton, alla NATO alle navi delle varie ONG. L'area ricoperta va dal confine con la Tunisia al confine con l'Egitto, ma la zona di riferimento delle navi impegnate nell'operazione Sophia si concentra al momento nella zona della Tripolitania, da dove proviene il 90% delle partenze. In quest'area sono schierate 5 navi straniere, di cui la Flagship, nave di bandiera, che da poche settimane è la San Giusto, inoltre sono impiegati 3 aerei di pattugliamento e alcuni elicotteri<sup>74</sup>.

In termini di collaborazioni ad oggi Sophia ha stretto accordi con Europol, Eurojust, l'ufficio dell'ONU che combatte il crimine organizzato e a breve con Interpol, con il quale si sta costruendo un piano per costituire un quadro generale sulle attività degli scafisti in Libia e nel resto del mondo. Le altre organizzazioni con cui collabora sono l'UNHCR, l'OIM, l'UNSMIL, la NATO, con cui si sta stringendo un accordo di cooperazione con la nuova missione Sea Guardian, e gli Stati Uniti per lo scambio di intelligence operativo. Proprio per il fine di collaborare il più possibile con tutte le realtà, è stato creato un forum di discussione, Shade Med, con lo scopo di riunire tutti gli attori che si occupano di sicurezza e migrazione nel Mediterraneo. Alla penultima riunione hanno partecipato tutti i paesi del Mediterraneo e 64 organizzazioni, lavorando attorno a diversi gruppi di lavoro organizzati per l'occasione. L'ultimo forum Shade Med si è tenuto l'8 e 9 giugno nel quartier generale di Roma, durante il quale è stata fatta alla comunità internazionale una proposta fondamentale per lo sviluppo dell'operazione, ovvero trasformare il crimine della tratta di esseri umani da transnazionale a crimine contro l'umanità, quindi crimine a giurisdizione universale, in quanto in Libia sarebbero presenti tutte le caratteristiche per tale attività criminale<sup>75</sup>.

Fino al 12 giugno 2017 i risultati sono stati i seguenti<sup>76</sup>:

- 25 *contributing Nations* con il dispiegamento di 5 unità navali, 2 elicotteri e 4 aerei;
- 447 barche non autorizzate intercettate e neutralizzate, di cui più di 100 grandi imbarcazioni distrutte: è fondamentale distruggere le grandi

---

<sup>74</sup> Senato, *Audizione del Comandante di EUNAVFOR MED operazione SOPHIA*, amm. div. Enrico Credendino, video disponibile *online*; Camera, *Audizione dell'Ammiraglio di Divisione Enrico Credendino, Comandante della missione EUNAVFOR MED – Operazione SOPHIA*, resoconto stenografico disponibile *online*.

<sup>75</sup> Incontro con i rappresentanti di EUNAVFOR MED nel quartier generale di Roma; vedi anche conclusioni.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

imbarcazioni dopo che le operazioni di SAR si siano concluse perché questo tipo di barconi è spesso utilizzato per imbarcare più di 800 migranti. Inoltre senza la distruzione degli stessi questi sarebbero stati poi riusati numerose volte dagli organizzatori e facilitatori presenti sul territorio libico per compiere nuovi e pericolosi viaggi nel Mediterraneo, come avveniva spesso prima dell'Operazione Mare Nostrum. Tra i barconi distrutti ce ne sono anche alcuni neutralizzati a seguito di operazioni SAR effettuate da ONG nella zona;

- 110 individui sospettati di appartenere al business del traffico dei migranti arrestati e consegnati alla giustizia italiana: questo risultato è stato possibile in quanto i fermi sono avvenuti in acque internazionali, dal momento che se gli arresti avvenissero in acque territoriali libiche, la responsabilità sarebbe della giurisdizione libica, a meno che non ci sia un accordo di trasferimento. Tuttavia, viste le condizioni del sistema giudiziario e delle carceri libiche, è molto difficile ipotizzare nel breve periodo un accordo tra Libia e UE. Un'alternativa sarebbe un accordo bilaterale, previo consenso del governo libico, tra la Libia e un paese membro che decida di prendere gli scafisti e arrestarli, ma anche questo secondo scenario è complicato perché richiede un grande sforzo da entrambe le parti: da parte libica a cedere sovranità e da parte dello Stato membro a farsi carico delle questioni giudiziarie sugli scafisti;

- 36.902 migranti soccorsi dall'inizio dell'operazione: nonostante il grande numero di soccorsi in mare, l'operazione Sophia ha effettuato solo il 12% dei soccorsi totali nel Mediterraneo. Questo numero è fondamentale per sfatare la critica secondo cui l'operazione rappresenterebbe un "pull factor" per i migranti, che deciderebbero di partire in quanto consapevoli del salvataggio nelle acque internazionali. Il dato dei salvataggi dimostra che il mandato principale della missione è di bloccare gli scafisti, non di effettuare missioni SAR. Sono pertanto altre organizzazioni presenti in mare che effettuano operazioni di soccorso. I migranti, di conseguenza, sembrerebbero partire non per la presenza delle navi in mare, ma per i "push factor", cioè le guerre, la minaccia del terrorismo e la mancanza dei beni primari. La dimostrazione di ciò è riscontrabile nel periodo di passaggio tra l'interruzione di Mare Nostrum e l'introduzione di Mare Sicuro, durante il quale il numero delle partenze è aumentato e non diminuito;

- 586 interrogazioni mercantili effettuate;

- 49 *friendly approach*;

- 7 inchieste di bandiera;

- 2 ispezioni;

- Buona comprensione del business di scafisti e trafficanti: nella prima fase dell'operazione, quella dedicata all'intelligence, è stato possibile comprendere il *modus operandi* degli scafisti. Purtroppo, attualmente questi sono bloccati nelle acque territoriali libiche e difficilmente si spingono oltre il confine delle

acque internazionali, per questo motivo per essere davvero efficace l'operazione deve superare l'ostacolo legale per poter penetrare nelle acque libiche e portare a termine il suo mandato. L'addestramento della guardia costiera libica in tal senso consentirà di superare parzialmente il problema, perché fornendogli la capacità di operare nella loro zona di competenza avranno la possibilità di arrestare direttamente in loco gli scafisti nelle loro acque territoriali e a Sophia resterebbe solo un ruolo di *monitoring*;

- Considerazione positiva dell'operazione da parte degli Stati africani: i paesi africani interessati maggiormente dalle tratte dei migranti hanno una buona percezione dell'operazione Sophia, in quanto stanno avendo la possibilità di constatare l'efficacia anche nel salvataggio di vite dei loro cittadini. Ma, la buona riuscita della missione è tutta nelle mani dei libici, in quanto per la Libia il traffico dei migranti costituisce una grande porzione del PIL, per cui ci deve essere la volontà di rinunciare a un business così proficuo e sostituirlo con un'alternativa;

Con riferimento, invece, ai due compiti aggiuntivi<sup>77</sup>:

1. *Capacity building* della guardia costiera libica; l'addestramento è stato strutturato in tre fasi:

1. Fase a bordo: si è svolto su due navi anfibe, di cui una italiana, la San Giorgio, e una olandese, la Rotterdam, della durata complessiva di 14 settimane, più un mese di addestramento finale sulla nave olandese. In questa fase sono stati addestrati i primi 93 responsabili della guardia costiera libica, tra questi ci sono 3 equipaggi delle 10 motovedette che l'Italia si è impegnata a donare alla Libia. Inoltre, due di questi tre equipaggi coinvolti sono attualmente a Gaeta, dove stanno completando il mese d'addestramento presso due motovedette della Guardia di Finanza, per poi essere trasportate una a Tripoli e una a Misurata.

È importante sottolineare che in Libia esistono due guardie costiere: una civile, che appartiene al Ministero degli Interni, e una militare, che appartiene al Ministero della difesa. L'Operazione Sophia sta collaborando la guardia costiera militare libica, i cui nomi sono già ben noti all'Italia. Si tratta infatti di ufficiali con cui l'Italia aveva già lavorato in passato negli anni di Gheddafi e post-Gheddafi, del tutto neutrali e molto volenterosi a fare del loro meglio. Basti pensare che con i modesti mezzi a loro disposizione nel 2015 sono riusciti a soccorrere 800 persone nelle acque libiche, mentre nel 2016 ne hanno soccorse tra le 14.000 e le 16.000. L'aspetto più sorprendente è che questi risultati sono stati raggiunti con l'utilizzo di un solo rimorchiatore, due motovedette con molti anni di utilizzo e alcuni gommoni. Spesso hanno agito in modo poco professionale, ma,

---

<sup>77</sup> *Ibidem*.

secondo l'Ammiraglio Credendino, è proprio per questo motivo che l'addestramento da parte della missione è fondamentale.

Al momento i 93 addestrati sono stati selezionati dal Capo della Marina e della Guardia Costiera sotto il controllo del Ministro della Difesa libica in carica. Le operazioni di controllo dei dati personali, è stato effettuato dai servizi segreti di diversi paesi europei, tra cui l'Italia, il Regno Unito, la Spagna, l'Austria collaborando con l'Europol e l'UNSMIL. Questa procedura ha garantito l'incrocio dei dati dei candidati e in pochissimi casi sono state riscontrate delle anomalie, come in pochi casi in cui c'erano dei nomi di persone sui passaporti che nella realtà erano già morte. Il Memorandum of understanding firmato tra Italia e governo libico prevede in questo senso la decisione finale italiana su chi addestrare, sulla base delle informazioni ricevute dai servizi di analisi dei dati, di conseguenza questa procedura ha garantito la sicurezza che le persone addestrate non siano coinvolte o non facciano parte di reti criminali locali.

Durante l'addestramento a bordo sono state coinvolte anche altre organizzazioni, tra cui l'UNHCR, l'OIM e la Croce Rossa, che hanno garantito un addestramento multidimensionale sui compiti di guardia costiera agli ufficiali e sottufficiali libici.

2. Fase a terra: per portare a termine questa fase è stato svolto un primo addestramento in Grecia, un secondo si sta concludendo a Malta e a breve ne è previsto un terzo in Italia, per l'addestramento di circa 255 libici, e successivamente un altro in Spagna per altri 30 ufficiali. L'Italia a tal proposito sta mettendo a disposizione due scuole *ad hoc*, quella di Taranto e quella della Maddalena. L'obiettivo previsto dal mandato è quello di arrivare ad addestrare un totale che va dai 400 ai 500 ufficiali libici entro la fine del secondo mandato operativo dell'Operazione Sophia, il cui termine è previsto per il 27 luglio 2017. Uno dei maggiori problemi che è stato riscontrato nel periodo dell'addestramento della guardia costiera libica riguarda la remunerazione degli ufficiali. Infatti, sebbene i libici ricevano ufficialmente gli stipendi per il loro lavoro svolto presso la guardia costiera, risulta impossibile per questi ultimi ritirarli presso gli sportelli bancari libici, in quanto nel paese è in corso una grave crisi di liquidità. Il governo libico aveva promesso, pertanto, di garantire agli ufficiali addestrati un'indennità giornaliera che garantisse almeno la sopravvivenza a loro e alle loro famiglie. Tuttavia, ancora nessuna indennità è stata erogata dal governo, e questo sta portando a un rallentamento delle fasi successive dell'addestramento previsto dal mandato. Il rischio più grave è che se gli ufficiali non vedranno in poco tempo una ricompensa salariale, questi potrebbero far riferimento ad attività illegali o criminali per assicurarsi una forma di sostentamento. Attualmente, l'Alto rappresentante dell'UE sta

collaborando con il Premier Serraj per cercare di sbloccare la situazione e assicurare le indennità promesse ai libici addestrati.

3. Ultima fase: in quest'ultima parte dell'addestramento della Marina libica è previsto un pacchetto di addestramenti da svolgere direttamente a bordo delle loro motovedette, attraverso l'invio di piccoli team operativi europei che possano cooperare con loro<sup>78</sup>.
2. Implementazione dell'embargo di armi che arrivano dalla Libia via mare: ad oggi, l'Operazione Sophia è l'unica organizzazione ad aver implementato l'embargo delle armi. In termini numerici, la maggior parte delle armi provenienti nel territorio libico arriva via terra, quindi sono poche quelle che riescono a raggiungere la Libia via mare. Tuttavia, l'Operazione Sophia sta lavorando comunque in maniera molto attiva soprattutto nella parte Est della Libia, che è quella più interessata da questo tipo di traffici, soprattutto tra Misurata e Bengasi. Una delle navi dell'operazione è costantemente schierata davanti ai porti di Derna, Misurata e Bengasi, dove avviene anche un possibile traffico inter-libico, agendo come un forte deterrente a possibili scambi illegali. Il primo sequestro effettivo di armi in mare c'è stato il 1° maggio di quest'anno<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Incontro con i rappresentanti di EUNAVFOR MED nel quartier generale di Roma.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

## CAPITOLO III

### Base legale europea ed internazionale

#### 3.1 Diritto europeo

Il Consiglio ha stabilito come base legale della missione EUNAVFOR MED, nel diritto dell'UE, gli articoli 42 e 43 del Trattato sull'UE (TUE). L'art. 42, par. 1, afferma che la Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC) costituisce parte integrante della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), assicurando all'UE una capacità operativa sia tramite mezzi civili, che con mezzi militari; l'UE può avvalersi dell'uso di tali mezzi in missioni all'esterno del suo territorio per missioni di *peacekeeping*, prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, in modo conforme alla Carta delle Nazioni Unite<sup>80</sup>. L'art. 43, par. 1, specifica invece quali sono le azioni comprese nella definizione di cui all'art. 42; queste comprendono azioni congiunte in materia di disarmo, missioni umanitarie e di soccorso, missioni di consulenza e assistenza militare, missioni per la gestione delle crisi, incluse le missioni per il ristabilimento della pace e di stabilizzazione alla fine di un conflitto; tutte le missioni citate possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche supportando i paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio<sup>81</sup>.

È importante sottolineare inoltre che la missione sia definita nell'art. 1 della Decisione 2015/778 come “un'operazione di gestione militare della crisi”, il cui obiettivo è la distruzione del business della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale tramite l'individuazione, il fermo e la distruzione delle imbarcazioni usate dai trafficanti e gli scafisti, in conformità col diritto internazionale applicabile, comprese l'UNCLOS e le Risoluzioni del CdS<sup>82</sup>.

Come è stato sostenuto<sup>83</sup>, molti esperti hanno invece criticato la scelta della base legale fatta dal Consiglio, affermando invece che sarebbe stato più corretto un inquadramento giuridico nell'ambito del capitolo IV del titolo V del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), ovvero l'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale. Secondo questo filone, il Consiglio avrebbe scelto invece la base legale nell'ambito della PSDC per evitare il coinvolgimento del Parlamento Europeo (PE), che con il Trattato di Lisbona diviene co-responsabile per le questioni di sicurezza interna e giustizia penale. Tuttavia, quest'ultima è una tesi insostenibile, in quanto, rispetto ai suoi obiettivi e contenuti, la base legale della missione EUNAVFOR MED risulta perfettamente corretta. Anche lo stesso ammiraglio Enrico

---

<sup>80</sup> Trattato sull'Unione Europea, art. 42, par. 1.

<sup>81</sup> Trattato sull'Unione Europea, art. 43, par. 1.

<sup>82</sup> Decisione 2015/778, art. 1.

<sup>83</sup> GESTRI (2015: 25ss).

Credendino ha affermato che si tratta di un nuovo tipo di operazione, che include sia *military tasks* che *police tasks*.

Per quanto riguarda gli scopi della missione, la Decisione 2015/778 si concentra sul ruolo di prevenzione di tragedie umane dovute al traffico di migranti, non menzionando la potenziale minaccia alla sicurezza dell'UE che potrebbe scaturire da questo fenomeno. Tuttavia, Federica Mogherini, in un suo discorso al CdS dell'ONU l'11 maggio 2015, ha affermato che la crisi nel Mediterraneo: "is not only a humanitarian emergency, but also a security crisis, since smuggling networks are linked to, and in some cases finance, terrorist activities"<sup>84</sup>. Di conseguenza, la maggior parte degli obiettivi della missione ricadono nell'ambito della PSDC, ma anche più generalmente nella politica della PESC.

Il quadro legale di riferimento per le questioni riguardanti il traffico di migranti invece è stato definito in modo chiaro dagli Stati membri già da molti anni. Il 28 novembre 2002, infatti, il Consiglio europeo ha adottato la Direttiva 2002/90/CE contenente le definizioni di favoreggiamento di ingresso, transito e soggiorno illegali<sup>85</sup>, e la Decisione quadro 2002/946/GAI per prevenire le attività dei facilitatori in ingresso, transito e soggiorno illegali<sup>86</sup>. Inoltre sia l'Agenda sulle migrazioni che l'Agenda sulla sicurezza hanno definito la lotta contro il traffico dei migranti come una priorità tra le politiche europee, confermando tale approccio con la pubblicazione il 27 maggio 2015 del primo Action Plan europeo (2015/2020) contro il traffico dei migranti<sup>87</sup>. La cornice legale riguardante la tratta di esseri umani, invece, è stata definita nel 2012 con la comunicazione della Commissione sulla strategia europea nei confronti della distruzione della tratta di esseri umani (2012/2016)<sup>88</sup>; la direttiva corrispondente è invece la 2011/36/UE del 5 aprile 2011<sup>89</sup>.

---

<sup>84</sup> Meeting del Consiglio di Sicurezza del 11 maggio 2015, S/PV.7439, *Cooperation between the United Nations and regional and subregional organizations in maintaining international peace and security*.

<sup>85</sup> Direttiva del Consiglio, 28 novembre 2002, 2002/90/CE, *volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali*.

<sup>86</sup> Decisione quadro del Consiglio, 28 novembre 2002, 2002/946/GAI, *relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali*.

<sup>87</sup> Comunicazione della Commissione, del 27 maggio 2016, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2015) 285 def., *EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020)*.

<sup>88</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni del 19 giugno 2012, COM/2012/286/def., *La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012 – 2016)*.

<sup>89</sup>GESTRI (2015: 21 ss.).

### 3.2 La Risoluzione 2240 e il diritto internazionale

La prima necessaria considerazione da fare riguarda la definizione dei crimini che l'Operazione Sophia si è prefissata di combattere. Un rimando a tali definizioni, valide nel diritto internazionale, si trova nel 4° par. della Risoluzione 2240 del CdS, in cui si riafferma la Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale (UNTOC)<sup>90</sup> e i suoi due Protocolli aggiuntivi: il Protocollo ONU sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini<sup>91</sup> e il Protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare e aria<sup>92</sup>.

Il traffico di persone (*trafficking in persons*) è definito come:

“...the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs”<sup>93</sup>.

La tratta dei migranti (*smuggling of migrants*) viene invece definita come:

“...the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident”<sup>94</sup>.

Le differenze principali tra le due attività sono tre e riguardano il consenso, lo sfruttamento e il carattere transnazionale.

Per quanto riguarda il consenso, la tratta dei migranti comporta la presenza del consenso del migrante a prendere parte al viaggio, sebbene molto spesso in condizioni degradanti o pericolose; al contrario, nel traffico di esseri umani, l'elemento del consenso della persona non è presente, o se lo era inizialmente, poi questo ha perso di significato a causa delle attività di sfruttamento messe in atto dai trafficanti.

La seconda differenza riguarda la constatazione che la tratta dei migranti termina, generalmente, con l'arrivo del migrante presso la destinazione

---

<sup>90</sup> UNTOC, Convention on Transnational Organized Crime, Palermo, 15 novembre 2000.

<sup>91</sup> Protocollo delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini, Palermo, 15 novembre 2000.

<sup>92</sup> Protocollo delle Nazioni Unite contro il traffico di migranti via terra, mare e aria, Palermo, 15 novembre 2000.

<sup>93</sup> Protocollo delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini, Art. 3, lett. a.

<sup>94</sup> Protocollo delle Nazioni Unite contro il traffico di migranti via terra, mare e aria, art. 3, lett. a.

desiderata, mentre la tratta di esseri umani è caratterizzata da uno sfruttamento costante della persona con l'obiettivo di ottenere profitti illeciti da tale sfruttamento; inoltre le persone che subiscono queste attività coercitive risultano anche le più vulnerabili per altre forme di sfruttamento nel futuro, e necessitano quindi di più protezione rispetto ai migranti.

Il terzo e ultimo elemento distintivo riguarda la transnazionalità, infatti se la tratta dei migranti è un'attività sempre transnazionale, il traffico degli esseri umani potrebbe non esserlo, svolgendosi ad esempio anche all'interno di un unico Stato<sup>95</sup>.

Tale differenza viene sottolineata anche nel preambolo della Risoluzione 2240 del CdS, in cui viene messa in evidenza la diversa natura dei crimini e di conseguenza la necessità di diversi strumenti legali e approcci operativi per combatterli. Quindi, ogni qual volta gli Stati agiscano secondo la Risoluzione 2240, dovranno fare riferimento alla terminologia di *smuggling of migrants* e *trafficking in persons* definita chiaramente nei due protocolli aggiuntivi alla Convenzione di Palermo, di cui tutti gli Stati dell'UE (ad eccezione dell'Irlanda) fanno parte<sup>96</sup>.

#### a. Diritto di ispezione

Il punto di partenza per analizzare da un punto di vista legale il diritto di ispezione delle imbarcazioni sospette nel contesto dell'Operazione Sophia è rappresentato dall'art. 110 della Convenzione ONU sul diritto del mare (UNCLOS, Montego Bay 1982). Tale articolo regola la legittimità del diritto di visita da parte di una nave da guerra che si trova ad incrociare in alto mare una nave senza nazionalità e specifica le condizioni in cui il suddetto diritto è lecito. La nave da guerra, infatti, non può legittimamente abbordare la nave senza nazionalità, a meno che non abbia il sospetto che si stia verificando una tra le cinque condizioni sospette previste. Le attività che permettono il diritto di visita sono: la pirateria, il commercio di schiavi, radiotrasmissioni non autorizzate, assenza di nazionalità della nave, oppure se battendo una bandiera straniera o rifiutandosi di esibirla, in realtà è una nave della stessa nazionalità della nave da guerra da cui è stata intercettata. Tuttavia, come dimostra l'elenco delle condizioni abilitanti al diritto di ispezione nell'art. 110 UNCLOS, non è contemplata la situazione in cui tale diritto sia previsto in caso di traffico di migranti. Un elemento chiave a tal proposito è costituito dall'introduzione del citato articolo, dove infatti si fa riferimento alla possibilità di intervento anche in base a poteri conferiti da altri trattati. I trattati abilitanti potrebbero essere sia accordi ad hoc o informali, che prevedrebbero

---

<sup>95</sup> *Ibidem.*

<sup>96</sup> GESTRI (2015: 21 ss.).

una concessione di consenso delle autorità dello Stato di bandiera (*consensual boarding*), trattati bilaterali, oppure multilaterali. Il Protocollo sul traffico dei migranti aggiuntivo alla Convenzione di Palermo del 2000 rientra proprio in quest'ultimo caso.

L'art. 8 del Protocollo autorizza una nave di uno Stato Parte ad effettuare fermi, ispezioni e altre misure opportune nei casi in cui:

- ci siano ragionevoli motivi per sospettare che la nave intercettata sia usata per il traffico di migranti;
- la nave intercettata sia senza nazionalità, oppure può essere assimilata a una nave senza nazionalità;
- la nave intercettata eserciti la libertà di navigazione in conformità al diritto internazionale e batta bandiera o che esibisca i segni di iscrizione al registro di un altro Stato Parte, dopo che lo Stato di bandiera abbia fornito il consenso a prendere le misure opportune, inclusi i fermi e le ispezioni.

Entrambi gli articoli citati, il 110 UNCLOS e l' 8 del Protocollo aggiuntivo, costituiscono la base legale del par. 5 (per gli *unflagged vessels*) e 6 (per i *flagged vessels*) della Risoluzione 2240 del CdS, i quali autorizzano gli Stati membri a ispezionare in alto mare, a largo delle coste della Libia, qualunque imbarcazione senza nazionalità, o che batta bandiera di uno Stato ma con il consenso dello Stato di bandiera, che sia sospettata di essere usata per il traffico dei migranti dalla Libia.

Tuttavia, la regolazione del diritto di ispezione per le navi battenti bandiera straniera non si esaurisce con il par. 6 della Risoluzione, essendo trattato anche nei successivi due paragrafi. I paragrafi 7 e 8 nello specifico autorizzano gli Stati membri, per il periodo di un anno dall'adozione della Risoluzione, ad ispezionare, e sequestrare, legittimamente le imbarcazioni sospettate di traffico di migranti a patto che siano stati fatti tutti gli sforzi possibili per ottenere il consenso dello Stato di bandiera. Il modo in cui tale Risoluzione regola il diritto di ispezione e sequestro nei casi di *flagged vessels* sembra ricordare la disciplina imposta per il crimine della pirateria presente in particolare negli articoli 105 e 110 della Convenzione ONU sulla pirateria.

Questi due paragrafi, quindi, dal punto di vista del diritto internazionale, rappresentano un'eccezione alle norme della Convenzione di Montego Bay, le quali affermano invece la giurisdizione assoluta ed esclusiva dello Stato di bandiera sulle sue imbarcazioni. Inoltre, quanto affermato dai paragrafi 7 e 8 della Risoluzione autorizzerebbe gli Stati membri a intraprendere delle azioni che andrebbero oltre ciò che attualmente è permesso dalle consuetudini del diritto internazionale del mare, soprattutto nei casi in cui queste azioni siano messe in atto senza il consenso esplicito dello Stato di bandiera. Come affermato dal principio della libertà dell'alto mare, qualsiasi tentativo di ispezionare una nave, o di sequestrarla, senza il permesso dello Stato di

bandiera, costituisce una violazione dell'esclusività della giurisdizione di tale Stato e una violazione del diritto internazionale di per sé, a meno che tale condotta non sia permessa da una base legale appropriata. Da questo punto di vista, una Risoluzione del CdS che agisce attivando il capitolo VII della Carta ONU, è generalmente accettata come una base legale solida per giustificare una determinata azione. Ciò nonostante, va sottolineato il fatto che le autorizzazioni fornite dalla Risoluzione, per l'ispezione e il sequestro delle imbarcazioni, siano limitate in almeno due campi: *ratione temporis* e *ratione loci*.

La limitazione temporale riguarda il limite di validità di un anno dal momento dell'adozione della Risoluzione, che può essere comunque rinnovata tramite una nuova Risoluzione come previsto dal par. 19 della stessa. È infatti ciò che è avvenuto il 6 ottobre 2016, data in cui l'autorizzazione della Risoluzione 2240 sarebbe terminata, quando tramite la nuova Risoluzione 2312 del CdS si è prorogato il mandato dell'autorizzazione per un ulteriore anno, fino al 6 ottobre 2017.

L'altra limitazione riguarda l'area operativa dell'autorizzazione, che infatti limita la possibilità di effettuare ispezioni e sequestri solo ed esclusivamente in alto mare a largo delle coste della Libia. Non prevede invece nessun consenso a porre in essere le suddette attività nelle acque territoriali o interne della Libia. Eppure la precisa area operativa in cui deve svolgersi il mandato della missione non è del tutto chiara. Da una parte la Libia è ben lontana dall'avere un governo stabile e legittimo che possa controllare efficacemente le sue acque interne e territoriali, dall'altra non risulta chiaro se la nozione di alto mare presente della Risoluzione 2240 debba includere anche le zone che attualmente la Libia rivendica per esercitavi diritti esclusivi sullo sfruttamento per fini economici. Va ricordato, inoltre, che nel 1973 la Libia ha dichiarato parte integrante delle sue acque interne anche il Golfo di Sirte, sebbene questa rivendicazione sia stata rifiutata dalla maggior parte dei Paesi europei. Successivamente, nel febbraio 2005 la Libia ha imposto una zona di pesca protetta di 62 miglia, ma anche in questo caso si è scontrata con le opposizioni della gran parte degli Stati e con la presidenza dell'UE. Inoltre, nel 2009 ha dichiarato come Zona Economica Esclusiva (ZEE) un'area i cui limiti esterni non sono stati ancora ben definiti. L'Operazione Sophia in nessun modo dà legittimità alle rivendicazioni della Libia sul Golfo di Sirte, considerando quindi il mare territoriale libico come una zona non più estesa delle 12 miglia dalla costa come previsto dal diritto internazionale; per quanto riguarda invece le rivendicazioni per lo sfruttamento della ZEE e della zona di pesca protetta, sembrerebbe corretto affermare che la missione EUNAVFOR MED possa estendere la sua autorità anche su tali zone rivendicate, avendo un mandato orientato alla prevenzione delle migrazioni irregolari. L'autorità concessa dalla Risoluzione ad operare in alto mare, comprese le aree sotto la

giurisdizione economica dello Stato costiero, non sono soggette in nessun caso al previo consenso dello Stato costiero<sup>97</sup>.

Il *modus operandi* delle intercettazioni intraprese dall'Operazione Sophia

La modalità consuetudinaria con cui una nave da guerra si avvicina ad intercettare una nave sospetta inizia col c.d. *right of approach*, ovvero la consuetudine di avvicinarsi all'imbarcazione e chiedere di fornire un'identificazione. Se il sospetto che questa sia stata usata per attività di cui all'art. 110 UNCLOS è fondato allora la nave da guerra ha la facoltà di fermare l'imbarcazione sospetta. Per effettuare il fermo la nave deve come prima cosa chiamare l'imbarcazione, o nel caso la chiamata sia impossibile o inefficace, deve lanciare un colpo di avvertimento sulla sua prua. A questo punto deve avvenire l'identificazione della bandiera, per cui la nave da guerra è chiamata ad inviare una pattuglia a bordo dell'imbarcazione sospetta che analizzerà i documenti necessari. Ovviamente l'intera procedura deve svolgersi nel completo rispetto del diritto internazionale sui diritti umani<sup>98</sup>.

La procedura di intercettazione messa in atto dalle navi europee sembra essere molto coerente con la modalità consuetudinaria appena descritta ed è spiegata nel dettaglio nelle Regole di Ingaggio (RoEs) dell'operazione.

#### b. Condizione del “*good faith efforts*”

Secondo il par. 7 della Risoluzione 2240, gli Stati membri hanno l'autorizzazione ad ispezionare i *flagged vessels* sospetti solo se ci sono motivi ragionevoli per sospettare e se lo Stato ha messo in pratica tutti i possibili sforzi per ottenere in buona fede (*good faith efforts*) il consenso dello Stato di bandiera.

La pratica del “*good faith efforts*” però non è stata utilizzata dall'ONU per la prima volta con l'Operazione Sophia, infatti ci sono altre Risoluzioni in cui viene citata. La prima è la Risoluzione 2146 del 2014<sup>99</sup>, riguardante anch'essa la Libia, in cui i paragrafi 5 e 6 specificano che gli Stati sono autorizzati ad ispezionare le imbarcazioni sospettate di esportare illegalmente il petrolio grezzo dalla Libia solo se prima lo Stato abbia fatto richiesta allo Stato di bandiera del consenso per procedere all'ispezione. La seconda Risoluzione in cui viene applicata è la Risoluzione 2182<sup>100</sup>, dello stesso anno, riguardante questa volta la Somalia e le attività di enforcement sul divieto di esportazione

---

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> PAPANASTAVRIDIS (2016a: 57 ss.).

<sup>99</sup> Risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 19 marzo 2014, S/RES/2146 (2014).

<sup>100</sup> Risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 24 ottobre 2014, S/RES/2182 (2014).

del carbone e sull'embargo delle armi. In questo caso il par. 15 della Risoluzione autorizza gli Stati che hanno ragionevoli sospetti che una nave stia violando le sopracitate attività ad ispezionare tali imbarcazioni sia nelle acque territoriali che in alto mare a largo della Somalia. Tuttavia, il par. 16 specifica che, anche in questo caso, prima di procedere alle attività autorizzate dal paragrafo precedente, lo Stato debba fare tutto il possibile per ottenere in buona fede il consenso dello Stato di bandiera. In entrambe le occasioni questa formula è stata inserita per stemperare i pareri contrari di alcuni Stati parte del CdS, tra cui Cina, Russia e alcuni paesi in via di sviluppo. Questi, in sede di discussione delle Risoluzioni hanno espresso in particolar modo le loro preoccupazioni su una possibile erosione del principio della libera navigazione e del principio dell'esclusività della giurisdizione dello Stato di bandiera.

La Risoluzione 2240 prevede che lo Stato che debba effettuare l'ispezione su un *flagged vessel* debba prima richiedere il consenso allo Stato di bandiera, tuttavia è implicito che possa effettuare l'ispezione sull'imbarcazione sospetta anche senza che il consenso sia stato fornito esplicitamente, se ha rispettato la formula del "*good faith efforts*". Risulta quindi complicato stabilire le modalità con cui questa formula sia stata concepita, non essendo presenti delle chiarificazioni nella Risoluzione. Alcuni elementi lasciati in sospeso dalla Risoluzione sono esplicitati meglio nell'Operation Plan e nelle RoEs, tuttavia, entrambi i documenti sono classificati come "confidenziali" e il loro accesso è stato a volte negato<sup>101</sup>.

Da quanto si evince da alcune ricerche di chi ha avuto la possibilità di accedervi, le RoEs prevedrebbero che come prima cosa il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) si impegni per ottenere dei permessi permanenti da alcuni Stati di bandiera tramite degli accordi internazionali. Se non si dovesse acquisire il consenso con questa strategia, allora il Comandante dell'operazione dovrebbe provvedere a stipulare degli accordi ad hoc con gli Stati di bandiera a cui appartengono le imbarcazioni sospettate di essere usate per il traffico dei migranti dalla Libia. A questo punto viene specificato dalle RoEs che il termine temporale da considerare per aver rispettato la condizione del "*good faith efforts*" senza aver ricevuto risposta è di quattro ore dal momento della richiesta del consenso. Quindi, nell'ambito dell'Operazione Sophia, rispettare la pratica del "*good faith efforts*" significa inviare allo Stato di bandiera la richiesta del consenso per salire a bordo della nave sospetta, aspettare al massimo quattro ore affinché lo Stato di bandiera risponda, dopodiché l'autorità conferita dalla Risoluzione 2240 è legittimamente applicabile e l'ispezione a bordo nella nave sospetta può avere luogo senza il consenso dello Stato di bandiera<sup>102</sup>. Le quattro ore di attesa concesse dalle RoEs sembrano essere un arco temporale ragionevole, in quanto un tempo più lungo potrebbe mettere a serio rischio la vita delle eventuali persone a bordo,

---

<sup>101</sup> GESTRI (2015: 21 ss.).

<sup>102</sup> PAPASTAVRIDIS (2016a: 64ss.).

oppure la nave sospetta avrebbe il tempo di spostarsi in acque di uno Stato confinante in cui le autorità europee non avrebbero il mandato di agire. Inoltre, il modello delle quattro ore di attesa è presente anche in altri accordi, tra cui l'art. 8bis, par. 4 del Protocollo del 2005 alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima<sup>103</sup>. In alcuni casi, il limite temporale è ridotto fino a due ore, come ad esempio negli Ship Boarding Agreements tra Stati Uniti e Mongolia o tra Stati Uniti e Antigua e Barbuda.

Nel caso estremo in cui il consenso sia negato ne deriva che qualsiasi tentativo di ispezione non potrebbe essere messo in pratica e nel caso in cui l'ispezione sia già iniziata, questa dovrebbe terminare il prima possibile. Un altro caso, invece, è rappresentato dall'eventualità in cui lo Stato di bandiera possa fornire un consenso limitato a delle specifiche azioni e non ad altre, in tal caso lo Stato che effettua l'ispezione dovrà attenersi alle indicazioni fornite dallo Stato di bandiera.

In conclusione, la formula del “*good faith efforts*” rappresenta un compromesso tra due strategie a livello di diritto internazionale: la prima rappresentata dall'autorizzazione ad eseguire l'ispezione senza il consenso dello Stato di bandiera, applicata dal CdS ad esempio nella Risoluzione 1973 del 2011 per la Libia<sup>104</sup>; la seconda che prevede invece la necessità del consenso esplicito dello Stato di bandiera prima dell'ispezione, come previsto dal Protocollo aggiuntivo sul traffico dei migranti<sup>105</sup>.

### c. Eliminazione di navi sospette

Come sottolineato recentemente dall'ammiraglio Credendino, la distruzione delle imbarcazioni usate degli scafisti è un elemento chiave per la buona riuscita dell'operazione. Infatti, se queste non venissero messe fuori uso una volta intercettate, con molta probabilità sarebbero usate più e più volte dagli scafisti, noncuranti delle condizioni di scarsa sicurezza che le stesse procurerebbero.

Da un punto di vista giuridico l'autorizzazione all'eliminazione delle navi sospette è presente nell'art. 2, par. 2, lett. c della Decisione 2015/778, che descrive quella che dovrà essere la terza fase dell'operazione. Nell'articolo viene affermato che EUNAVFOR MED, nella sua terza fase, potrà prendere tutte le misure necessarie nei confronti delle imbarcazioni sospette, incluso il renderle fuori uso, nel territorio libico in conformità con le Risoluzioni del CdS rilevanti e il consenso dello Stato costiero interessato (Libia). Ciò

---

<sup>103</sup> Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, Roma, 10 marzo 1988.

<sup>104</sup> Risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 17 marzo 2011, S/RES/1973 (2011).

<sup>105</sup> GESTRI (2015: 40 ss.).

nonostante, attualmente l'operazione sta ancora svolgendo la prima parte della seconda fase, la cosiddetta fase Alpha, e al momento risulta difficile immaginare, almeno nel breve periodo, una Risoluzione ad hoc del CdS che autorizzi l'eliminazione delle imbarcazioni sospette direttamente sul territorio libico, a causa della complessa situazione politica interna allo stesso Stato.

Tuttavia, l'eliminazione delle navi sospette, con condizioni molto diverse, ha anche un'altra base giuridica, riscontrabile nel par. 8 della Risoluzione del CdS. Tale paragrafo autorizza gli Stati membri a intraprendere ulteriori azioni, incluso il metterle fuori uso, nei confronti delle imbarcazioni ispezionate in base al par. 7, conformemente con il diritto internazionale rilevante e con dovuta considerazione degli interessi di eventuali parti terze che hanno agito in buona fede. Questa disciplina è applicabile sia nei confronti di imbarcazioni senza nazionalità, che verso navi battenti bandiera straniera. L'autorizzazione fornita dal par. 8 della Risoluzione fa emergere però due ambiguità interpretative: cosa si intende per ulteriori azioni, inclusa l'eliminazione; qual è la condizione che implica il rispetto del diritto internazionale applicabile con dovuta considerazione degli interessi di eventuali parti terze che hanno agito in buona fede?

Per quanto riguarda il primo interrogativo, la risposta viene fornita direttamente dallo stesso par. 8, in particolare la prima parte, che autorizza già gli Stati membri a sequestrare le imbarcazioni sospette. Di conseguenza, la nozione di "ulteriori misure" non può che riferirsi alla confisca da parte di un tribunale interno di uno Stato membro e la successiva eliminazione dell'imbarcazione stessa. Si può affermare, quindi, che uno Stato che agisca nel rispetto del par. 8 della Risoluzione sia autorizzato a: sequestrare la nave sospetta; dirottarla verso un porto e sottoporla alla pronuncia di un tribunale interno; confiscarla o distruggerla conformemente alle disposizioni previste dal Tribunale oppure dal comandante della nave che l'ha intercettata.

La seconda ambiguità porterebbe invece ad escludere l'autorizzazione alla confisca e distruzione della nave sospetta, battente bandiera straniera, senza il consenso dello Stato di bandiera o la pronuncia di un Tribunale dello Stato che ha effettuato l'ispezione. La decisione di un tribunale sarebbe necessaria per verificare un possibile precedente proprietario dell'imbarcazione oggetto del sequestro. Infatti, nell'eventualità che la barca risulti ad esempio rubata ad un pescatore libico, il tribunale potrebbe legittimamente decidere di restituire l'imbarcazione al legittimo proprietario che ha subito il furto. In teoria tale procedura deve applicarsi anche nei confronti di navi senza nazionalità, dato che l'assenza di nazionalità della nave non implica necessariamente che questa non abbia nemmeno una proprietà. Tuttavia, la formula molto ampia che viene utilizzata nella Risoluzione non potrebbe far escludere nemmeno la possibilità di una distruzione immediata dell'imbarcazione sospetta, senza il passaggio della pronuncia di un Tribunale. Questo è evidente se si pensa alle difficoltà che possono essere incontrate nella navigazione che impedirebbero in alcuni casi il trasporto della nave sospetta fino al porto più vicino e che

autorizzerebbero il Comandante della missione a decidere in buona fede di distruggere seduta stante l'imbarcazione subito dopo la cattura della stessa. Questa interpretazione della Risoluzione è stata confermata anche dalla prassi messa in atto dallo stesso ammiraglio Credendino, il quale durante un'audizione parlamentare ha confermato che attualmente la pratica seguita dall'operazione prevede la distruzione immediata delle imbarcazioni sospette. Tali imbarcazioni, infatti, sarebbero impossibili da trasportare integre presso il porto designato in quanto risultano spesso fatiscenti e non resisterebbero all'intera traversata, affondando nel corso del tragitto. Inoltre, se si lasciassero in alto mare, queste provocherebbero delle serie minacce alla salvaguardia della navigazione e nei casi peggiori potrebbero essere intercettate nuovamente dagli scafisti che le userebbero nuovamente per altri viaggi. Grazie a questa pratica, come affermato dall'ammiraglio Credendino, dall'inizio della missione sono state distrutte più di 400 imbarcazioni, di cui oltre 100 grandi barconi, su cui venivano stipati più di 800 migranti causando le più mortali tragedie in mare.

#### d. Autorizzazione all'uso della forza

In base a quanto affermato dal preambolo della Risoluzione, nello specifico nell'ultimo paragrafo, il CdS agisce secondo il capitolo VII della Carta ONU. L'elemento anomalo di questa Risoluzione è che non viene citata nessuna delle tre ipotesi che permetterebbero al CdS di agire secondo il capitolo VII come previsto dall'art. 39 della Carta ONU, ovvero i casi di minaccia alla pace, rottura della pace o atto di aggressione.

In realtà, inizialmente, nella prima bozza del documento, presentata dal Regno Unito l'elemento della minaccia alla pace era presente, come previsto anche da altre Risoluzioni concernenti la situazione dei paesi del Nord Africa (Risoluzione 2238 del 2015)<sup>106</sup>. Nonostante ciò, la terminologia fu cambiata a causa delle insistenti richieste da parte del governo libico, che non aveva apprezzato la scelta del lessico utilizzato nella bozza presentata dal Regno Unito. In particolare, temeva che la definizione della crisi migratoria come diretta conseguenza della difficile situazione del territorio libico potesse avvalorare le ipotesi di intervento sul campo da parte delle forze internazionali.

Prima dell'adozione della Risoluzione, alcuni commentatori hanno espresso i loro dubbi sul fatto che la crisi migratoria possa essere considerata come una minaccia per la pace e quindi potesse attivare il CdS, in base all'art. 39 della Carta ONU, ad agire secondo il capitolo VII. Ma, a tale proposito, è importante sottolineare che la facoltà con cui il CdS decide di attivare la protezione del capitolo VII non è del tutto illimitata infatti, in virtù dell'art. 24

---

<sup>106</sup> GESTRI (2015: 29 ss.).

della Carta ONU, il CdS dovrebbe ritenere come minacce alla pace solo quelle situazioni che sono effettivamente riconosciute e condannate dalla maggioranza della comunità internazionale. Sebbene la situazione riguardante l'Operazione Sophia non comprenda una forma di conflitto di natura militare, il CdS ha deciso di basare la sua decisione sulla premessa che l'attuale crisi migratoria nel Mediterraneo rappresenti una tragedia umanitaria fuori dal normale e, tale constatazione è ampiamente condivisa dalla maggior parte della comunità internazionale<sup>107</sup>. In questo senso la Risoluzione potrebbe essere considerata come l'inizio di un nuovo trend del CdS, che considererebbe la presenza in atto di un'emergenza umanitaria come una situazione per la legittima attivazione del capitolo VII.

Proseguendo con l'analisi della Risoluzione, il par. 10 risulta essere l'elemento chiave attorno a cui ruota l'autorizzazione concreta ad usare la forza nel corso dell'Operazione Sophia. Esso autorizza infatti gli Stati membri ad usare tutte le misure necessarie, e quindi in teoria anche quelle implicanti l'uso della forza, proporzionate alle specifiche circostanze per contrastare il traffico di migranti, nel rispetto del diritto internazionale rilevante e dei diritti umani. Nonostante il fatto che tale paragrafo contenga la maggior parte degli elementi tipici di un'autorizzazione del CdS all'uso della forza, tra cui l'uso delle formule "*decides*" e "*all measures commensurate*", è necessario mettere a confronto questa Risoluzione con la Risoluzione 1816 in modo da metterne in evidenza il carattere più limitato.

La risoluzione 1816 del 2008 riguarda nello specifico il contrasto alle attività di pirateria nelle acque della Somalia. Al par. 7 di tale Risoluzione è presente l'autorizzazione ad usare la forza per reprimere le attività di pirateria e rapina a mano armata anche nelle acque territoriali della Somalia. In questo caso la formula usata dal CdS è quella di "*all necessary means to...*", tra l'altro presente nella proposta iniziale da parte del Regno Unito anche per la Risoluzione 2240, e che rappresenta in modo evidente un'autorizzazione all'uso della forza armata<sup>108</sup>. Di contro, la Risoluzione 2240 cita solo "*all measures commensurate to the specific circumstances*", sottolineando inoltre la necessità di salvaguardare come prima cosa la vita delle persone a bordo e di garantire la sicurezza della navigazione, nonché delimitando l'area operativa alle sole acque internazionali a largo della Libia (par. 11), escludendo quindi interventi nelle acque territoriali libiche. Quindi, sebbene il par. 10 della Risoluzione 2240 possa rappresentare una forma di autorizzazione all'uso della forza da parte del CdS, esso è allo stesso tempo talmente limitato, sia *ratione loci* che *ratione materiae*, da rappresentarne una forma molto limitata e che è notevolmente distante da una classica autorizzazione all'uso della forza armata da parte del CdS<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> *ivi*, p. 30.

<sup>108</sup> *ivi*, p. 43.

<sup>109</sup> ASPIDI (2015).

Il testo attuale del par. 8 comprende sia un riferimento al rispetto del principio di proporzionalità nei casi di misure coercitive, sia un'autorizzazione implicita a prendere misure che non implicino necessariamente l'uso della forza com'è generalmente inteso, per esempio azioni coercitive compiute nel rispetto del consenso dello Stato di bandiera. Una delle ragioni per queste precisazioni è sicuramente da riscontrare nella possibilità di effettuare tali misure coercitive anche nei confronti di esseri umani presenti sulle imbarcazioni. Non è un caso quindi che la Risoluzione autorizzi le attività citate solo nel pieno rispetto dei diritti umani internazionalmente riconosciuti, nonché la necessità da parte dello Stato membro di garantire la sicurezza delle persone a bordo come priorità assoluta, evitando di procurare danni sia all'ambiente marino, sia alla sicurezza della navigazione.

È accettato convenzionalmente che la disciplina che regola l'uso della forza nell'abbordaggio di navi in mare sia quella enunciata nella Sentenza sul Caso Saiga, del Tribunale Internazionale del Diritto del mare<sup>110</sup>. In questa sentenza si afferma che, in base al diritto internazionale, l'uso della forza deve essere evitato il più possibile, e nel caso in cui sia inevitabile, non deve superare i principi della ragionevolezza e della necessità delle circostanze; inoltre nel diritto del mare va tenuto in considerazione l'aspetto umano, come applicato a qualunque situazione di diritto internazionale<sup>111</sup>. Va considerato inoltre che le disciplina sopra citata, nel caso specifico dell'Operazione Sophia, dovrebbe applicarsi a situazioni in cui misure coercitive andrebbero prese nei confronti di imbarcazioni che la maggior parte delle volte hanno a bordo vittime di traffici illeciti e migranti. Di conseguenza, l'applicazione della condizione di umanità, prevista dalla Sentenza Saiga, in questo caso dovrebbe essere interpretata nel senso in cui la forza militare venga usata solo come misura di ultima istanza. Questa interpretazione sembra esser confermata dalle RoEs della missione, che prevedono una codificazione molto prudente dell'uso della forza armata, di fatto utilizzabile solo in situazioni di autodifesa, come previsto anche dall'ordinamento giuridico italiano<sup>112</sup>.

La Risoluzione 2240 dà importanza particolare alla prassi da seguire nei confronti dei migranti presenti a bordo delle imbarcazioni intercettate, affermando in particolare che questi debbano essere trattati con dignità ed umanità, nel rispetto dei diritti umani internazionali e dei diritti dei rifugiati. Nel par. 7 del preambolo della Risoluzione viene anche sottolineata l'attenzione da avere nei confronti dei migranti, perché tra di loro potrebbe esserci qualcuno che rientra nella definizione di rifugiato, come previsto dalla Convenzione sullo status di rifugiato del 1951 e del relativo Protocollo del 1967<sup>113</sup>. Tuttavia, nonostante le legittime preoccupazioni riguardo il

---

<sup>110</sup> GESTRI (2015: 44 ss.).

<sup>111</sup> Sentenza Saiga del 1° luglio 1999, *Case: Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea*, par. 155.

<sup>112</sup> Decreto ministeriale del 14 luglio 2003 sulla lotta contro la migrazione irregolare, art. 7.

<sup>113</sup> Risoluzione 2240, par. 7 del preambolo.

trattamento di migranti e rifugiati nel corso delle operazioni, il preambolo della Decisione 2015/778 del Consiglio afferma esplicitamente che ogni attività verrà svolta nel rispetto del diritto internazionale rilevante, in particolare della Convenzione di Ginevra sui rifugiati, del principio di *non-refoulement* e dei diritti umani internazionali. Inoltre, gli obblighi internazionali derivanti da tali principi e Convenzioni sono stati ampiamente riconosciuti e incorporati anche nel diritto primario europeo, come ad esempio il principio di *non-refoulement*, attualmente riconosciuto e garantito a livello europeo dall'art. 78 del TFUE e dagli articoli 18 e 19 della Carta dei diritti umani fondamentali dell'UE (CEDU). La garanzia del rispetto di questi principi è poi ulteriormente assicurata dalla supervisione della Corte di giustizia dell'UE (CGUE) e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU, o Corte EDU)<sup>114</sup>.

#### e. Arresti e attribuzione di giurisdizione

Nel caso del reato di *smuggling*, il titolo della giurisdizione penale dovrebbe fondarsi sul criterio della bandiera o della cittadinanza. Nel diritto del mare gli articoli rilevanti ai sensi dell'attribuzione di giurisdizione sono essenzialmente tre: gli articoli 92, 110 e 105 UNCLOS<sup>115</sup>.

- l'art. 92 UNCLOS stabilisce che le navi in alto mare sono soggette esclusivamente alla giurisdizione, sia prescrittiva che esecutiva, del loro Stato di bandiera.

- l'art. 110 UNCLOS nonostante autorizzi il diritto di visita ed ispezione in alto mare, a delle condizioni precise, su navi sospette battenti bandiera straniera, questo non autorizza implicitamente che lo Stato che compie l'ispezione possa anche affermare la sua giurisdizione esecutiva sulla nave ispezionata;

- l'art. 105 UNCLOS è l'unico che autorizza tutti gli Stati ad applicare la loro giurisdizione, sia prescrittiva che esecutiva, nei confronti di imbarcazioni sospettate di pirateria. Per rendere applicabile tale prescrizione nell'ambito del traffico di migranti è però necessario che gli Stati terzi si dotino di una disposizione analoga a quella contenuta nel Trattato all'art. 105, o di una norma consuetudinaria nella forma di uno dei principi giurisdizionali, che garantirebbero la base legale per l'applicazione della giurisdizione prescrittiva. La giurisdizione esecutiva, invece, non può essere esercitata senza il consenso dello Stato di bandiera, che può essere garantito sia tramite un accordo internazionale preesistente, sia tramite un accordo ad hoc.

---

<sup>114</sup> GESTRI (2015: 45 ss.).

<sup>115</sup> Convenzione di Montego Bay del 1982.

Per quanto riguarda invece le navi senza nazionalità, che rappresentano la maggior parte delle imbarcazioni usate per il traffico dei migranti, occorre fare un'analisi diversa. L'art. 110 UNCLOS, infatti, autorizza il diritto di visita su imbarcazioni senza nazionalità ma ciò non implica anche il permesso di esercitare la giurisdizione, sia prescrittiva che esecutiva, dello Stato che effettua l'ispezione della nave sospetta. La dottrina a tal proposito ritiene che lo Stato che effettua l'abbordaggio della nave senza nazionalità abbia in realtà la facoltà di sottomettere l'imbarcazione alla sua giurisdizione, come pure confermato anche dalla prassi di Regno Unito e Stati Uniti. L'unica condizione in tal caso sarebbe che lo Stato, prima di esercitare la sua giurisdizione, possa contare su una legislazione nazionale adatta, concorde con i principi del diritto internazionale, che condanni la condotta in questione anche nei confronti di imbarcazioni senza nazionalità.

Da un punto di vista strettamente giuridico, l'abbordaggio di navi sospettate di essere usate nel traffico di migranti è autorizzato in virtù della loro condizione di *statelessness*, oppure del consenso dello Stato di bandiera nel caso di una nave battente bandiera straniera. Tuttavia, va analizzato se queste due condizioni siano sufficienti come base legale anche per autorizzare la confisca e la successiva attribuzione di giurisdizione sugli scafisti arrestati.

Ciò che è sicuro è che lo Stato che voglia procedere penalmente contro un presunto trafficante dovrebbe:

- avere una legislazione aggiornata che criminalizzi la condotta in questione, ovvero l'attività del traffico dei migranti in alto mare, in virtù dei principi giurisdizionali precedentemente citati;
- avere il consenso in base al diritto internazionale di esercitare la giurisdizione esecutiva, in particolar modo di poter arrestare i trafficanti e iniziare i processi penali;
- l'attribuzione di giurisdizione dovrebbe essere coerente con le condizioni poste dal diritto internazionale sui diritti umani, tra cui il diritto alla libertà e alla sicurezza.

Riguardo le navi senza nazionalità, né il Protocollo sul traffico dei migranti, né la Risoluzione 2240 forniscono disposizioni precise sull'applicazione della giurisdizione esecutiva nel caso di *stateless vessels*. Il Protocollo afferma solo, all'art. 8, par. 7, che uno Stato membro può prendere tutte le misure necessarie nel rispetto del diritto internazionale ed interno, nei confronti di imbarcazioni senza nazionalità su cui è stato confermato il sospetto di traffico di migranti. La Risoluzione invece, al par. 5 non si pronuncia su eventuali misure di giurisdizione esecutiva da prendere in seguito all'ispezione della nave senza nazionalità. Di conseguenza, l'unica condizione da rispettare nel caso degli *stateless vessels* è la conformità col diritto internazionale ed interno applicabile. Nel caso specifico dell'Operazione Sophia, dal momento che risulta essere il primo paese di sbarco dove le imbarcazioni sequestrate

vengono dirottate, è l'Italia che dovrebbe munirsi di una legislazione interna efficace (giurisdizione prescrittiva) che riconosca come crimine l'attività di traffico di migranti in alto mare per poi applicarla in virtù del Protocollo sui migranti e della Convenzione UNTOC (giurisdizione esecutiva).

Tuttavia, spesso, i due criteri generali di attribuzione della giurisdizione, ovvero il criterio di bandiera e di cittadinanza, non sono applicabili; di conseguenza non ci sarebbe un collegamento giuridico esplicito tra le navi intercettate e la giurisdizione italiana. Infatti, se anche venisse intercettata in alto mare un'imbarcazione usata per il traffico di migranti o la tratta di esseri umani e questa non avesse nazionalità, ne avesse più di una o una fittizia, su questa non si potrebbe estendere la giurisdizione italiana in virtù dell'assenza del nesso giuridico necessario.

Malgrado ciò, la prassi italiana considera la condizione di "*statelessness*" come sufficiente per autorizzare l'arresto e l'applicazione della giurisdizione penale nei confronti dei presenti sulle imbarcazioni in alto mare a largo delle coste italiane. Nel 2014 la sentenza della Corte di Cassazione italiana presso il Tribunale di Catania ha affermato che il riferimento fatto dall'art. 8 del Protocollo ad "azioni appropriate" include anche l'autorizzazione al dirottamento dell'imbarcazione verso un porto italiano e l'attivazione dei procedimenti penali nei confronti dei presunti scafisti. Di conseguenza, per le autorità italiane la condizione di "*statelessness*" sembra essere sufficiente per garantire una base legale all'attivazione della giurisdizione e che il ricorso ai principi giurisdizionali generali, come il principio di protezione o di universalità non sia necessario. Una visione alternativa all'attuale prassi italiana prevedrebbe invece che, dal momento che il dirottamento delle navi sospette e dei presunti trafficanti nei porti italiani è di per sé legale, allora l'Italia potrebbe semplicemente far uso del principio "*aut dedere aut judicare*", nel rispetto dell'art. 16 UNTOC e perseguire penalmente i presunti trafficanti trovati sul suo territorio. In particolare, se si verificasse la condizione per cui sia l'Italia che lo Stato di origine del presunto trafficante facessero parte entrambi dell'UNTOC e del Protocollo sui migranti, allora l'Italia potrebbe legalmente affermare prima la giurisdizione prescrittiva e poi, dopo il dirottamento verso un porto italiano, anche quella esecutiva<sup>116</sup>.

Riguardo le navi battenti bandiera straniera, sia la Convenzione sul Diritto del mare, sia il Protocollo sui migranti affermano il principio dell'esclusività della giurisdizione esecutiva dello Stato di bandiera in alto mare; di conseguenza qualsiasi attività, incluso il dirottamento, deve essere compiuta solo dopo il consenso concesso dallo Stato di bandiera. La Risoluzione 2240 e la Risoluzione 2292, invece, pur autorizzando il dirottamento non fornisce ulteriori informazioni riguardo l'attribuzione di giurisdizione, afferma solo che deve essere conforme al diritto internazionale applicabile. Quindi, nel caso in cui non ci sia il consenso dello Stato di bandiera, la responsabilità sarebbe

---

<sup>116</sup> PAPASTAVRIDIS (2016a: 57 ss.)

del sistema giuridico interno dell'Italia, o di qualunque altro Stato membro dell'UE che se ne assuma la responsabilità. Il problema principale a questo punto è costituito dalla constatazione che il crimine di cui l'Italia dovrebbe occuparsi non sarebbe stato compiuto nelle acque territoriali italiane, che gli permetterebbero di agire secondo il principio di territorialità, bensì sarebbe avvenuto in alto mare, ove tale principio non è ovviamente applicabile. A tale proposito le autorità italiane negli anni hanno fatto ricorso a differenti strategie per superare il problema:

- La prima strategia prevede l'applicazione della teoria dell'"autore mediato", secondo la quale il crimine sarebbe avvenuto nelle acque territoriali poiché i trafficanti avrebbero agito come esecutori indiretti, tramite il soccorso delle autorità italiane di soccorso, che avrebbero agito per conto dei trafficanti, in modo lecito, portando i migranti sul territorio italiano;

- La seconda strategia prevede l'invocazione del principio della territorialità oggettiva, secondo il quale ci sarebbe la cospirazione da parte degli scafisti di perpetrare altri crimini legati all'immigrazione anche sul territorio italiano, o che il business dei migranti abbia come scopo quello di garantire un ritorno economico ad una persona presente sul territorio italiano. Questa strategia trova la sua base normativa nell'art. 4 della Framework Decision 2002/946/JHA<sup>117</sup>.

Ciò nonostante, potrebbero verificarsi comunque delle situazioni che potrebbero rimanere irrisolte sia applicando la prima che la seconda strategia. Per questo sarebbe più opportuno da un punto di vista legale procedere, anche nel caso di navi battenti bandiera straniera, alla strategia implicante il principio "*aut dedere aut judicare*" spiegato in precedenza<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> Framework Decision 2002/946/JHA *per prevenire le attività dei facilitatori in ingresso, transito e permanenza*, art. 4.

<sup>118</sup> PASTAVRIDIS (2016b: 19 ss.).

## Conclusioni

Dall'analisi condotta finora emerge chiaramente come la missione europea EUNVFOR MED rappresenti un cambio di paradigma netto rispetto alle precedenti azioni dell'UE nel contrasto al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani. Infatti, come illustrato, è solo dall'aprile, e poi dal maggio, del 2015 che possiamo parlare di una vera e propria strategia europea di risposta all'emergenza migratoria. La missione militare messa in campo dall'UE in questo senso ha costituito una novità nell'ambito delle politiche europee, in particolare per la rapidità con cui è stata organizzata e lanciata l'operazione. È la prima volta infatti che l'UE si è mostrata in grado di fornire una risposta concreta ed efficace alla crisi che l'ha travolta in questi ultimi anni, riuscendo in soli 2 mesi e 3 giorni dalla tragedia avvenuta a largo della Libia, del 18 aprile 2015, a presentare il piano per una missione militare complessa ed impegnativa, come si è dimostrata essere EUNAVFOR MED.

Nonostante al momento la missione stia svolgendo ancora la prima parte della seconda fase i risultati finora raggiunti sono comunque notevoli, come dimostrano i numeri citati in precedenza. Il dato forse più importante è quello riguardante il numero di imbarcazioni che la missione è stata in grado di rendere fuori uso attraverso la distruzione o l'affondamento, in modo tale da evitare che le stesse fossero poi riutilizzate dagli scafisti per nuovi viaggi, come accadeva in precedenza. Grazie all'impegno dell'operazione in questa direzione invece, ora per gli scafisti è impossibile riottenere soprattutto le grandi imbarcazioni di legno usate per i viaggi con a bordo fino a circa 800 migranti, e che quindi erano anche la causa dei più tragici naufragi nel Mediterraneo. Attualmente gli scafisti presenti sul territorio libico, impossibili da catturare direttamente dalle forze dispiegate dalla missione europea, stanno usando sempre più spesso barconi di gomma a poco prezzo e dalla resistenza pressoché assente che riescono facilmente a reperire attraverso il mercato legale. Proprio per il fatto che i criminali utilizzano ormai canali legali per rifornirsi dei suddetti gommoni, risulta difficile per le autorità bloccare questi canali, ma si stanno compiendo passi in avanti anche per trovare una soluzione futura al problema dell'approvvigionamento dei gommoni usati poi per i viaggi nel Mediterraneo.

L'altro dato da sottolineare è sicuramente quello riguardante il numero di presunti scafisti catturati nel corso della missione EUNAVFOR MED e trasportati alle autorità italiane competenti. Tuttavia, va notato che la frequenza con cui le navi della missione intercettavano gli scafisti a bordo degli stessi gommoni era molto più alta nei primi mesi del dispiegamento delle forze europee nel Mediterraneo. Questo perché, non potendo le navi della

missione superare il limite delle acque territoriali libiche, con il tempo gli stessi scafisti hanno compreso il loro *modus operandi*, e perciò hanno iniziato a non oltrepassare tale limite. In tal senso si sono venute a consolidare due pratiche: secondo la prima gli scafisti restano direttamente sul territorio libico, dando informazioni generali e sommarie sulla navigazione a uno dei ragazzi presenti sul barcone, che ha magari già delle nozioni di base; secondo l'altra prassi invece lo scafista accompagna l'imbarcazione carica di migranti fino al limite acque territoriali su un altro gommone adiacente, per poi indicare la rotta da seguire e tornare verso le coste della Libia, evitando in entrambi i casi di essere catturato dalle navi della missione.

L'unico vero cambio di paradigma in questo senso, che permetterebbe alla missione di bloccare davvero e definitivamente il business della tratta dei migranti all'origine è rappresentato dalla coesistenza del consenso dello Stato interessato, in questo caso la Libia, e di una successiva Risoluzione del CdS che autorizzino la missione a procedere nelle sue fasi successive, ovvero la seconda parte della seconda fase, nelle acque territoriali, ma soprattutto la terza fase, che si dispiegherebbe direttamente sul territorio libico. Tuttavia, almeno nel breve periodo è difficile immaginare un tale scenario, soprattutto dal lato del consenso statale, in quanto in Libia al momento non esistono i presupposti e le condizioni per la formazione di un'entità politica stabile che abbia il controllo dell'intero territorio. È in tal senso che assume un'importanza fondamentale, almeno nel medio periodo, l'accordo promosso fra il governo internazionalmente riconosciuto di Al-Serraj e i responsabili della missione EUNAVFOR MED per portare avanti il progetto dell'addestramento della Guardia costiera libica. Questo consentirà di superare parzialmente l'ostacolo legale per poter penetrare nelle acque libiche e portare a termine il suo mandato, perché fornendogli la capacità di operare nella loro zona di competenza avranno la possibilità di arrestare direttamente in loco gli scafisti nelle loro acque territoriali e alla missione europea resterebbe solo un ruolo di *monitoring*.

Infine, sebbene si tratti forse della soluzione più complessa e di più lungo periodo, rappresenterebbe un passo avanti decisivo il cambio di definizione giuridica del crimine della tratta di esseri umani e del traffico di migranti. Al momento, infatti, lo *smuggling* è riconosciuto solo come crimine transnazionale, con le conseguenti limitazioni nelle attività di contrasto, ma soprattutto di attribuzione di giurisdizione sui presunti appartenenti alle associazioni criminali. L'ipotesi è che in futuro, e la Corte Penale internazionale sta già lavorando a tal riguardo, il crimine dello *smuggling* possa rientrare nella rosa dei crimini definiti come crimini contro l'umanità, dunque crimine internazionale. È solo dopo questo passaggio imprescindibile che la missione EUNAVFOR MED avrà la possibilità concreta di

interrompere definitivamente il business della tratta di esseri umani e del traffico dei migranti nel Mediterraneo, portando a termine così, con tempi più brevi, il suo complesso mandato.

## Bibliografia

ALEXANDROVA (2015), *Is Europe Doomed to Burn in Hell as Gaddafi Promised?*, in *Information Clearing House*, disponibile online;

ASPIDI (2015), *La Risoluzione 2240 del Consiglio di sicurezza e l'impatto su EUNAVFOR MED*, in *CROIE, Cronache dal diritto internazionale*, disponibile online;

BARONE (2017), *Migranti, piano UE per chiudere la rotta Libia – Italia*, in *Il Sole 24 Ore*, disponibile online;

CASALE (2015), *Tragedia dell'immigrazione: la disperazione, le rotte e un futuro incerto*, in *ISPI, Istituto per gli studi di politica internazionale*, disponibile online;

DE CASTRO (2015), *Eunavfor Med: securitization of borders?*, in *Research Institute for European and American Studies*;

DE RENZIS SONNINO (2016), *Operazione Sophia, L'Italia guida la lotta al traffico di esseri umani nel Mediterraneo*, in *Ministero della Difesa*, disponibile online;

DIAMOND (2015), *Da te solo a tutto il mondo*, Einaudi, Torino;

DI PRIMA (2015), *Malta and Libya: tackling the new migratory waves*, in *Mediterranean Affairs*, disponibile online;

EURAFRICANUS (2016), *Nel Canale di Sicilia si avvera la profezia di Gheddafi*, in *Limes, Chi siamo?*, p. 93 ss.;

FANTINATO (2017), *From Hotspot to Repatriation Centre: How Italy Gets tough on Immigration Policies*, in *Mediterranean Affairs*, disponibile online;

GAGLIARDI (2017), *Libia, Gentiloni – Serraj firmano intesa contro immigrazione illegale*, in *Il Sole 24 Ore*, disponibile online;

GESTRI (2015), *EUNAVFOR MED: fighting migrant smuggling under UN Security Council Resolution 2240*, in *The migratory crisis: current challenges for international and European law*, p. 21 ss.;

LICASTRO (2016a), *EUNAVFOR MED Operazione Sophia: sviluppi recenti che suscitano perplessità da... "allontanare" (parte prima)*, in *CROIE, Cronache dal diritto internazionale*, disponibile online; ID (2016b), *EUNAVFOR MED Operazione Sophia: sviluppi recenti che suscitano perplessità da... "allontanare" (parte seconda)*, in *CROIE, Cronache dal diritto internazionale*, disponibile online;

- MARCECA, VIVIANO, ZINITI (2015), *Strage al largo della Libia: morti in mare tra 700 e 900 migranti, solo 28 superstiti. È la tragedia più grande di sempre*, in *La Repubblica, Palermo*, disponibile online;
- MESSINA, GREGANTI (2017), *'Torturatore' di migranti in Libia arrestato a Milano*, in *ANSA*, disponibile online;
- PAPASTAVRIDIS (2015), *EUNAVFOR Operation Atalanta off Somalia: the EU in unchartered legal waters?*, in *ICLQ, International & Comparative Law Quarterly*, Issue 03, Vol. 64, p. 533-568; ID. (2016a), *EUNAVFOR MED Operation Sophia and the International Law of the Sea*, in *Maritime Safety and Security Law Journal*, Issue 2, p. 57 ss.; ID. (2016b), *EUNAVFOR MED Operation Sophia and the question of jurisdiction over transnational organized crime at sea*, in *Questions of International Law*, p. 12 ss.;
- RAFFAELLI (2016), *Il nodo scorsoio del Corno d'Africa*, in *Limes, Chi siamo?*, reperibile online, p. 79 ss.;
- RAINERI (2016), *In Niger le guardie sono ladri e coestiscono le migrazioni*, in *Limes, Chi siamo?*, reperibile online, p. 71 ss.;
- ROCIOLA (2017), *Dalla Libia arriva il 90 per cento dei migranti in Italia. 138 nel 2016*, in *Agi, Agenzia Giornalistica Italiana*, disponibile online;
- RONZITTI (2013), *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, IV ed., p. 103-131;
- RUBINO (2013), *Lampedusa, strage di migranti. Barcone a picco, centinaia di morti*, in *La Repubblica*, disponibile online;
- SANGUINI (2014), *Migrazioni e terrorismo: Emergenza Mediterraneo in 3 mosse*, in *ISPI, Istituto per gli studi di politica internazionale*, disponibile online;
- TOALDO (2016), *Miti e realtà della Libia 'porta d'Europa'*, in *Limes, Chi siamo?*, reperibile online, p. 85 ss.; ID (2017), *Ma in Libia siamo protagonisti*, in *Limes, A chi serve l'Italia*, p. 215 ss.;
- ZICCARDI CAPALDO (2015), *The EUNAVFOR MED Operation and the Use of Force*, in *ASIL, American Society of International Law*, Issue 27, Vol. 19;

The activity of the EU against the *smuggling* in the Mediterranean:  
EUNAVFOR MED Operation Sophia

1. Origin, European and International approach

Since the very beginning, the Mediterranean has always been the centre of commercial and cultural exchanges. His successful strategic position has granted him a key role in the soaring of the main ancient empires around the Mediterranean. Through the passing of the years, migration flows changed their tendency, especially in the 80s, after the collapse of the “iron curtain” in Europe and the subsequent fall of the satellites countries of the URSS. In these years began the first main migration flows from the States of the former Yugoslavia towards Europe.

Regarding migratory movements from the African continent towards Europe, historically they have been statistically less relevant than those taking place inside the African territory. However, over time, the routes of migratory flows from Africa to Europe have clearly emerged. Throughout the African continent, there are three main routes of human flows from the South to the North of Africa: the first one is the western route, which reaches Spain and has mainly two transit areas, namely the Gibraltar Strait, or the Atlantic Ocean through the Canary Islands; the second is the central Mediterranean route, which through Libya and with a minor extent Egypt goes to Italy; the last one is the eastern route that aims to reach Europe crossing Turkey and Greece, and then continue along the Balkan route towards the countries of Northern Europe.

During the last few years the central route has been the one with the highest concentration of new migration flows, due to a period of political and social instability in North Africa. The increase of human flows in the central route of the Mediterranean is due to three factors: the aftermaths of the Libyan crisis and the next vacuum of power, the higher difficulties faced by the migrants in the alternatives routes, and the fact that the central route was the most economically affordable and also the one with fewer logistical difficulties.

According to the data, the Western Mediterranean route in 2016 was run by 10.231 migrants (7.004 in 2015), while the Eastern Mediterranean route was crossed 182.277 times in 2016 against 885.386 times in 2015. A significant numerical difference was also recorded in the Balkan route that in 2016 was crossed by 130.261 migrants, while by 764.038 migrants in the previous year. This gap can be explained by the instauration of the Treaty on Migrant Management signed in March 2016 between Turkey and the EU. The Central Mediterranean route, however, increased by 18% in arrivals, from 153.946 in 2015 to 181.459 in 2016, the highest number ever recorded. Analysing the countries of origin of migrants arrived in Italy, significant differences can be observed in the composition of arrivals. In fact, if in 2015 almost 40% of

migrants had Eritrean origin, followed by 22% Nigerians and 9% Sudanese, in 2016 the predominant nationality was Nigerian, with more than 37% arrivals, followed by 20% Eritrean and 13% more from Guinea, almost equal to Côte d'Ivoire. The first data of 2017, updated on June 7, recorded a total of 72.336 arrivals by sea in the Mediterranean, of which 61.234 through the central route. Among them, the majority of nationality is represented by Nigeria, followed by Bangladesh, Guinea, Cote d'Ivoire and Gambia. Unfortunately, partial data from 2017 also record a total of 1.711 deaths since the beginning of 2017, of which 1.646 in the central Mediterranean.

From an institutional point of view, the first measures to face the migratory issue were taken after the tragedy in the Mediterranean on the 3<sup>rd</sup> of October in 2013, where more than three hundred of migrants died trying to reach the Sicilian coast. After a few days, the Italian government launched a new naval operation, called Mare Nostrum, deploying military and naval equipment to patrol the Strait of Sicily. Mare Nostrum had a monthly budget of 9 million euros and lasted one year, until it was replaced by the UE with Triton Operation, under the supervision of Frontex, reducing its monthly budget to 3 million euros.

In April 2015, after the catastrophe where at least seven hundred migrants died near the coast of Libya, the EU reactivated the border debate and some other measures were taken. On the 20<sup>th</sup> of April 2015, the EU Council presented a “10 point action plan”, previously proposed by the Commission, outlining effective actions to be taken immediately. Among these, the Council included “a systematic effort to capture and destroy vessels used by the smugglers”. A few days later, on 23 April 2015, the Heads of State and Government of the EU invited the High Representative of EU to immediately begin the preparations for a new possible Common Security and Defence Policy operation. Moreover, less than a month later, the Commission published the European Agenda on Migration, that plays an important role in the Border Management. In fact, the new Agenda describes it as one of the four pillars to better manage migration, along with a new policy on legal migration, a strong asylum policy and reducing the incentives for irregular migration. Finally, on 18 May 2015, the Council issued the Decision 2015/778, establishing an EU military operation in the Southern Central Mediterranean, conceived as an operation structured in different phases, EUNAVFOR MED, which stands for European Union Naval Force in the Mediterranean. The mission's core mandate is to undertake systematic efforts to identify, capture and dispose vessels and enabling assets used, or suspected of being used, by migrant smugglers or traffickers, in order to contribute to a broader EU comprehensive response to disrupt the business model of human smuggling and trafficking networks in the Southern Central Mediterranean and to prevent the further loss of life at sea. Since 7 October 2015, the Operation has moved to phase 2 International Waters, which entails boarding, search, seizure and diversion on the high seas, of vessels suspected of being used for human trafficking or smuggling. Furthermore, on the 20<sup>th</sup> of June 2016, the Council extended the

mandate of the Operation until the 27<sup>th</sup> of July 2017, reinforcing it with two supporting tasks: the training of the Libyan military coastguards and navy and in attrition contributing to the implementation of the UN arms embargo on the high seas off the coast of Libya.

With regard to the relevant UN Resolutions, there are two main Resolutions which have had the greatest legal impact on the Operation: Resolution 2240 of the 2015 and Resolution 2292 of 2016. Concerning the first one, the 9<sup>th</sup> of October 2015, the UN Security Council adopted Resolution 2240, condemning the illicit trafficking of human beings affecting the Libyan territory and coasts off Libya. Acting under Chapter VII of the United Nations Charter, the Resolution authorizes States and Regional Organizations, specifically the EU, to implement the actions envisaged by the EUNAVFOR Med mission and authorize its implementation in the high seas. Resolution 2240, therefore, had a strong impact on the Operation Sophia, starting from the powers conferred by paragraphs 7 and 8 which represent an exception from the rules contained in the Montego Bay Convention of 1982, which provided for the exclusive jurisdiction of the flag State of its vessels on the high seas. In particular, the paragraph 10 has an important role: in fact it would seem a typical authorization to the use of force by the Security Council, acting under the Chapter VII of the United Nations Charter. Surely Resolution 2240 gives greater international legitimacy to Operation Sophia, enabling an increase in the range of actions that can be taken by military ships involved in the fight against migrant traffic and trafficking in human beings, but it should be stressed that it does not envisage an enlargement of the operational area, which remains unchanged at the definition of the high seas. The other Resolution of the CD, which had a decisive impact on the mandate of Operation Sophia, is Resolution 2292 of 2016, which has allowed the extension to the two new additional tasks. In particular, the Resolution allows the Operation Sophia to play an important role in strengthening the measures provided for by Libya's embargo on arms. This Resolution, unanimously adopted on 14 June 2016, authorizes for one year the Member States and regional organizations, with appropriate consultations with the Government of National Accord, to inspect ships on the high seas, from and to Libya if there is reason to believe that they are carrying weapons or related material from or to Libya, directly or indirectly, in violation of paragraphs 9 and 10 of Resolution 1970 (2011) and subsequent amendments.

## 2. Mission: phases of the Operation

EUNAVFOR MED Operation Sophia is designed around three phases, as stated in article 2 of the Decision 2015/778.

The first phase consists of the deployment of forces to build a comprehensive understanding of smuggling activity and methods, through information gathering and patrolling on the high seas in accordance with international law.

This first phase took place from the 22<sup>nd</sup> of June 2015, when the Operation was officially launched, till the 7<sup>th</sup> October 2015, when there were the conditions to move to the first step of phase two, on the high seas. These very first months of the Operation had primarily a strategic aim and they took place together with another intelligence activity, the Operation Sea Guardian, under the authority of NATO. Within a month of reaching full operational capability, on August 26, the Rear Admiral Enrico Credendino announced the fulfilment of the first phase to the Political and Security Committee, having achieved all the goals of gathering the information provided from the mandate.

The second phase of the Operation is based essentially on operative measures and it is split in two parts, as stated by article 2, paragraph 2, letter b, points i and ii of the Decision 2015/778. The two parts differ mainly for their operational perimeter: the first part concerns operations carried out in the high seas, while the second part concerns Libya's territorial and internal waters. Regarding the first part of the second phase, it authorizes the Operation to conduct boarding, search, seizure and diversion, on the high seas, of vessels suspected of being used for human smuggling or trafficking, under the condition provided for by applicable international law, including UNCLOS and the Protocol against the Smuggling of Migrants. This first phase began on 7 October 2015, which marked the transition from the first phase to the first part of the second phase, and is still in progress. In this regard, Resolution 2240 of the SC of 9 October 2015 authorizes the actions contemplated right from the first part of the second phase. On the other side, the second part, in accordance with any applicable UN Security Council Resolution or consent by the coastal State concerned, authorizes to conduct boarding, search, seizure and diversion, on the high seas or in the territorial and internal waters of that State, of vessels suspected of being used for human smuggling or trafficking, under the conditions set out in that Resolution or consent.

The third phase, the most invasive, expands the activities of the second phase further. It includes the authorization to take all necessary measures against a vessel and related assets, including through disposing of them or rendering them inoperable, which are suspected of being used for human smuggling or trafficking, in accordance with any applicable Resolution or consent by the coastal State concerned. However, this phase has generated many doubts about its feasibility in accordance with the provisions of relevant international law.

### 3. European and international legal basis

From a European point of view, the Council identified the legal basis for the establishment of Operation Sophia in articles 42 and 43 of the Treaty on European Union (TEU). Article 42 TEU states that the Common Security and Defence Policy shall be an integral part of the Common Foreign and Security Policy, providing the Union with an operational capacity based on civil and

military assets; moreover, the EU may use these assets for missions that took place outside the Union, for peace-keeping, strengthening international security and conflict prevention. Article 43 TEU specifies that the tasks pursued by these missions may include joint disarmament operations, humanitarian and rescue tasks, military advice tasks, crisis management, including peace-making and post-conflict stabilization, and may all contribute to fight against terrorism. It is also important to emphasize that the mission is defined in article 1 of Decision 2015/778 as a "military crisis management operation", whose objective is the destruction of the business of trafficking in human beings in the Mediterranean Sea through the identification, detention and dispose of ships used by traffickers and smugglers, in accordance with applicable international law, including UNCLOS and any UN Resolution.

From an international point of view, the core of the discussion upon the legal issues of the Operation includes: the right of inspection of flagless and flagged vessels, the requirement to make "good faith efforts" to obtain the flag State's consent, the disposal of inspected vessels confirmed to have been employed by the traffickers, the authorisation to use "all measures commensurate to the specific circumstances" and the arrest and prosecution of smugglers and traffickers.

Regarding the first legal issue, about the right of inspection of flagless and flagged vessels, article 110 UNCLOS and article 8 of the Smuggling of Migrant Protocol, constitute the legal basis of paragraph 5 (for unflagged vessels) and 6 (for flagged vessels) of the UN Resolution 2240, which authorize Member States to inspect on the high seas off the coasts of Libya any vessel without nationality or flagged ships but with the consent of the flag State, which is suspected of being used for migrant trafficking from Libya. However, the regulation of the right of inspection for flagged vessels does not run out with the paragraph 6 of the Resolution, being also included in the following two paragraphs. Paragraph 7 and 8 specifically authorize Member States, for a period of one year after the adoption of the Resolution, to legally inspect and seize suspected migrant trafficking vessels provided that all good faith efforts have been made to obtain the consent of the flag State. Therefore, these two paragraphs, from the point of view of international law, constitute an exception to the rules of the Montego Bay Convention, which, on the other hand, assert the absolute and exclusive jurisdiction of the flag State on its vessels.

As for the second legal issue, according to paragraph 7 of Resolution 2240, Member States have the authority to inspect suspected flagged vessels only if there are reasonable grounds to suspect they are being used for migrant smuggling and human trafficking and whether the State has made good faith efforts to obtain the consent of the vessel's flag State. However, the practice of "good faith efforts" has not been used by the UN for the first time with

Operation Sophia, this is also mentioned in other Resolutions, indeed. In the Sophia Operation, respecting the practice of "good faith efforts" means requesting the flag State for its consent to board the suspected vessel and wait for a maximum of four hours for that State to respond, after which the authority conferred by Resolution 2240 is triggered and the boarding takes place without the respective flag State's consent. For the third legal issue, regarding the disposal of inspected vessels confirmed to have been employed by the traffickers, this authorization is stated in article 2, paragraph 2, letter C of Decision 2015/778, which describes what should be the third phase of the Operation. The article states that EUNAVFOR MED, in its third phase, will be able to take all necessary measures against suspected boats, including making them out of use, in the Libyan territory, in accordance with any relevant UN Resolution and the consent of the coastal State concerned. However, the disposal of suspected ships has also another legal basis, which can be found in paragraph 8 of the UN Resolution 2240. This paragraph authorizes Member States to take further action with regard to vessels inspected under the authority of paragraph 7, including disposal, in accordance with applicable international law with due consideration of the interests of any third parties who have acted in good faith. Regarding the fourth legal issue, the authorisation to use "all measures commensurate to the specific circumstances", the paragraph 10 is the key element to understand the authorization to use force during the Sophia Operation. It authorizes the Member States to use all the necessary measures, and therefore, in theory, also those involving the use of force, proportionate to the specific circumstances in order to tackle the trafficking of migrants, while respecting relevant international law and human rights. Although this paragraph contains most of the typical features of a SC authorization to use force, its concession is very limited. Finally, as to the fifth and last legal issue about the arrest and prosecution of smugglers and traffickers, in the law of the sea there are three relevant articles for the attribution of jurisdiction: article 92, 110 and 105 UNCLOS. With regard to flagged vessels, both the Convention on the Law of the Sea and the Protocol on Migrants affirm the principle of the exclusivity of the executive jurisdiction of the flag State on the high seas; as a result, any activity, including diversion, must only be made after the consent of the flag State. However, for the flagless vessels there must be a different, and also more controversial, analysis. In this regard, the legal doctrine considers that the State which boards a ship without nationality has also the power to assert the vessel to its jurisdiction, as is also confirmed by the practice of the United Kingdom and the United States.