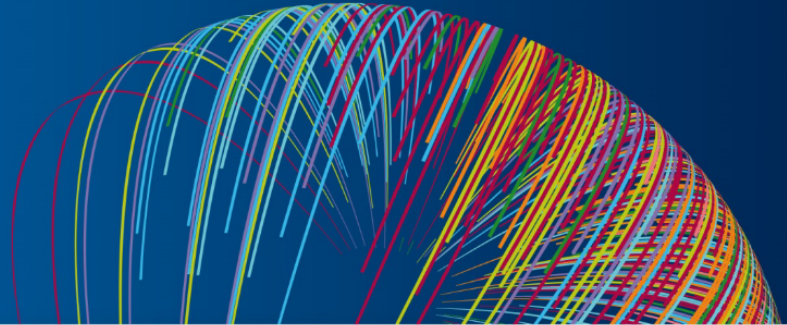


Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

La crisi libica e il ruolo degli attori esterni

Luglio 2023

203

Approfondimenti

A cura del Centro Studi Geopolitica.info

**Approfondimento per l'Osservatorio di Politica Internazionale
(Camera dei deputati – Senato della Repubblica)**

La crisi libica e il ruolo degli attori esterni

luglio 2023

A cura di *Nicolò Rascaglia* per Centro Studi Geopolitica.info, in collaborazione con il Centro di Ricerca “Cooperazione con l’Eurasia, il Mediterraneo e l’Africa Subsahariana (CEMAS)” di Sapienza Università di Roma.

Indice

Executive Summary	
<i>Nicolò Rascaglia</i>	5
1. Uno sguardo di lungo periodo ai rapporti tra Italia e Libia di <i>Luca Micheletta</i>	6
2. L'evoluzione della crisi libica tra violenza e mancata democratizzazione di <i>Mario Savina</i>	11
3. Vincoli e dilemmi per una media potenza: l'Italia e il dossier libico di <i>Elena Alice Rossetti e Lorenzo Termine</i>	19
4. Difesa passiva o contestato attivismo. l'Italia e la Libia dalla guerra civile al "Piano Mattei" (2012-2023) di <i>Elena Tosti Di Stefano</i>	23
5. La politica di difesa italiana in Libia (2011-2023) di <i>Matteo Mazziotti di Celso</i>	30
6. La proiezione estera turca in Libia di <i>Nicolò Rascaglia</i>	35
7. La Russia e la Libia dalla Guerra fredda alla crisi del 2011 di <i>Giulia Bianchi</i>	41
8. L'energia tra Libia e Italia: ridondanza o utile strumento di cooperazione? di <i>Gianmarco Donolato</i>	45
9. Diplomazia parlamentare a corrente alternata fra Italia e Libia di <i>Carlo Passarello</i>	50
10. Egitto ed Emirati Arabi Uniti in Libia: politiche in corso di revisione di <i>Giuseppe Dentice</i>	55
Conclusioni	
<i>Karim Mezran</i>	60

DIPLOMAZIA PARLAMENTARE A CORRENTE ALTERNATA FRA ITALIA E LIBIA

CARLO PASSARELLO *

Introduzione

Parlare di diplomazia parlamentare fra Italia e Libia è certamente complesso. Soprattutto in virtù della fragilità degli organismi rappresentativi libici, che in questo decennio hanno vissuto dinamiche tumultuose. Le rappresentanze parlamentari della Libia spesso si sono trovate in contrapposizione con le realtà governative. O addirittura hanno favorito le condizioni per dar forma a un vero e proprio conflitto interno. Creare rapporti con il Parlamento libico è dunque stato diverso dal creare rapporti con qualunque altro Parlamento di Paesi con democrazie compiute: il ruolo degli organismi parlamentari libici è infatti quasi sempre andato oltre il “semplice” potere legislativo. E in virtù di questo è stato raro aprire un dibattito in merito a forme più o meno articolate di cooperazione puramente parlamentare.

Tutto ciò ha quindi presentato un elemento di profonda difficoltà nella costruzione di rapporti bilaterali. La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica italiani hanno comunque avuto contatti costanti e continui con la controparte libica, in numerose sedi. Sia a livello di bilaterali fra presidenti, sia a livello di commissioni competenti, sia a livello di Unione interparlamentare. Ovviamente con varie sfaccettature, passando per quattro diverse legislature e sette differenti maggioranze di governo.

Il bicameralismo competitivo libico

Il Congresso generale nazionale (CGN) nasce a luglio 2012 (AA. VV. 2020). I risultati elettorali vedono un successo dell'Alleanza delle forze nazionali, coalizione di stampo moderato e liberale guidata da Mahmud Jibril (Micheletta, 2017) che ottiene il 48,1% dei consensi. Segue il Partito giustizia e costruzione, affiliato ai Fratelli musulmani che prende invece il 10,2% dei voti. A presiedere il CGN è Mohamed al-Megarief: islamico moderato fra i leader della sua formazione politica che nella prima fase assume un ruolo simile a quello di un capo di Stato. Megarief è nato nel 1940 a Bengasi, ma ha studiato nel Regno Unito dove ha ottenuto un dottorato in materie finanziarie.

Passano poche settimane ed è Megarief a organizzare un viaggio in Italia, il primo tassello della diplomazia parlamentare della nuova Libia. Anzi il primo tassello diplomatico *tout court*, visto che Megarief è la più alta carica del Paese dopo la sua elezione. Lo attendono a Roma il presidente del Consiglio Mario Monti, ma anche il presidente della Camera dei deputati Gianfranco Fini che ospita una conferenza internazionale all'Auletta dei Gruppi di Montecitorio. Si tratta dell'*E-Parliament Conference*. Tema principale è l'uso delle tecnologie a sostegno delle funzioni parlamentari. La visita è prevista per il 13 settembre, ma alla vigilia un commando jihadista assalta il consolato americano a Bengasi, uccidendo l'ambasciatore Christopher Stevens. Megarief annulla la visita.

A ottobre giura il nuovo governo libico, a novembre c'è la visita del ministro degli Esteri italiano Giulio Terzi a Tripoli. Ma Megarief non riesce più a organizzare un viaggio in Italia: nel maggio 2013 dopo le tensioni e gli scontri con le milizie lascia. Il *Political Isolation Law* vieta infatti a ex membri del regime di Gheddafi di ricoprire incarichi pubblici. A giugno il Congresso generale nazionale

* Centro Studi Geopolitica.info

elegge come suo successore Nuri Abu Sahmain. Abu Sahmain è il primo berbero a ricoprire un così alto incarico pubblico in Libia. Il meccanismo democratico però fatica ad attivarsi: si avvicina la scadenza del CGN del dicembre 2014 e le milizie aumentano la pressione sul Parlamento mentre lo stesso vorrebbe estendere il proprio mandato oltre i 18 mesi previsti.

Il 25 giugno (AA. VV. 2020) si vota per il nuovo Parlamento: la Camera dei rappresentanti sostituisce il Consiglio generale nazionale libico. Sarebbe Bengasi la sede designata a ospitare la Camera, ma gli scontri nell'Est rendono impossibile questo scenario. Il Consiglio uscente chiede quindi l'insediamento avvenga a Tripoli. Ma così non è: sarà Tobruk la sede del Parlamento libico. Aghila Saleh Issa viene eletto presidente. A Tobruk sono presenti 158 dei 188 parlamentari eletti, e il neo-speaker ottiene 77 voti contro i 74 dell'altro candidato Abubakr Bahira. Aghila Saleh è uno dei più esperti giuristi del Paese: ha lavorato nell'amministrazione pubblica, ma anche come procuratore distrettuale in Cirenaica. Nel 1990 viene promosso giudice e assume l'incarico di presidente di Corte d'Appello a Derna. La sua esperienza è poi in differenti uffici giudiziari in Libia sia come inquirente che come giudicante.

Una transizione più ordinata sembra prendere forma. Ma dura pochi giorni. A tre settimane dall'elezione di Saleh l'ex Assemblea libica, il Congresso generale nazionale a maggioranza islamista, decide di riconvocarsi a Tripoli. Prende forma un "bicameralismo competitivo" che non appartiene a sistemi democratici ma che nel contesto libico è a lungo un'inevitabile costante. Due Parlamenti, due città, due sistemi socio-politici alle spalle. Diverse convergenze internazionali. Sono questi gli elementi del bicameralismo competitivo.

La rete con l'Italia

Il primo incontro a Roma fra il presidente del Parlamento libico e la terza carica dello Stato italiano è l'8 aprile 2015. Aghila Saleh è ricevuto dalla Presidente della Camera dei deputati Laura Boldrini. Nella nota stampa che segue il bilaterale la comunicazione di Montecitorio sottolinea come Saleh non sia solo lo "speaker della Camera dei rappresentanti" ma anche "Presidente della Libia e Supremo comandante delle Forze armate libiche". I due parlano degli "ultimi sviluppi del quadro politico e dei negoziati in corso". Viene riportato anche un passaggio del ragionamento espresso – a porte chiuse – dal presidente libico che condivide la necessità di giungere a un governo di unità nazionale, ma d'altro canto ritiene "prioritaria" la lotta alle fazioni terroriste finanziate dall'estero che, se non bloccate in tempo, potrebbero estendere la propria minaccia anche alla sponda nord del Mediterraneo. Una posizione chiara, espressa non solo dalla Presidente della Camera dei deputati Laura Boldrini ma all'Italia e all'UE.

Gli alti e bassi nel processo di pacificazione libico sono particolarmente traumatici. Quella parlamentare è una leva politica forte, ha capacità di tessitura ma anche di interdizione. Non è quindi un caso che UE e USA decidano – nella primavera 2016 – di sanzionare le più alte autorità parlamentari della Libia. Le scelte occidentali portano a una conseguenza immediata: l'avvicinamento a Mosca. Saleh a fine 2016 si reca in Russia, dove incontra il suo omologo Volodin. "L'esercito libico ha bisogno di qualsiasi tipo di armamento, per qualsiasi operazione militare", dichiara Saleh all'agenzia Interfax proprio da Mosca. Assieme al governo di unità nazionale ha nel frattempo preso forma l'Alto Consiglio di Stato. Una sorta di Senato, di stanza a Tripoli, contraltare della Camera dei rappresentanti di Tobruk. Il suo primo presidente è Abdul Rahman Sweihli, che per due volte si reca in Italia. Nel marzo 2017 incontra il presidente del Senato Pietro Grasso e i due presidenti delle commissioni Esteri ovvero Pierferdinando Casini e Fabrizio Cicchitto.

La seconda visita di Sweihli a Roma è a ottobre, durante la quale ha un ampio bilaterale con la Presidente della Camera Laura Boldrini. Ne abbiamo notizia tramite le comunicazioni che l'ufficio stampa di Montecitorio diffonde al termine. “Se i negoziati dovessero fallire – è il ragionamento di Sweihli – in Libia si rischia una guerra civile incontrollabile: ciò comporterebbe l'inevitabile destabilizzazione dell'intera regione mediterranea, con ripercussioni negative sull'Europa anche in termini di aumento dei migranti”. Si tratta di uno degli ultimi viaggi all'estero per Swahili. Nell'aprile del 2018 Khalid Al Mishri prende il suo posto. Non cambia però la postura dell'organismo con sede a Tripoli. Il neopresidente è infatti membro del partito Giustizia e Ricostruzione, branca libica dei Fratelli musulmani. La sua prima mossa è un viaggio a Tunisi, ma poco dopo sarà a Parigi.

Le elezioni in Italia si tengono a marzo 2018 ma il governo giura solo a giugno. Il dossier libico è fra i principali sul tavolo del nuovo esecutivo, sostenuto da Movimento 5 Stelle e Lega. Si sceglie un approccio duale. Il ministro gli Interni Matteo Salvini mette al centro la lotta all'immigrazione clandestina e uno dei suoi primi provvedimenti è un decreto che fornisce strumenti alla Guardia costiera libica. Il presidente del Consiglio Giuseppe Conte punta invece sull'iniziativa diplomatica per stabilizzare il Paese. Così organizza la Conferenza di Palermo. Per creare le condizioni politiche di dialogo è importante il ruolo dei Parlamenti, che in questo caso possono fornire legittimità e credito politico ai propri interlocutori. Non è dunque un caso che nell'ottobre 2018 il presidente della Camera Roberto Fico incontri entrambi i suoi omologhi libici. È un attento esercizio diplomatico la composizione dell'agenda del 31 ottobre: alle 16.30 è la volta del presidente dell'Alto Consiglio di Stato libico, Khalid Al-Mishri. Due ore dopo, alle 18.30, invece tocca al presidente della Camera dei Rappresentanti di Tobruk, Aghila Saleh. Entrambi sono ospitati nella sala di rappresentanza del Presidente, ovvero la Sala del Cavaliere di Montecitorio.

Il Presidente della Camera Fico parla poi così al termine dei due bilaterali: “Una Libia stabile e democratica è la preconditione per garantire non soltanto pace, sviluppo e sicurezza al popolo libico, ma anche per assicurare una gestione dei flussi migratori ordinata e rispettosa dei diritti umani, oltre a un contrasto efficace al terrorismo internazionale. E di questo trarranno beneficio l'Italia, il Mediterraneo e l'intera comunità internazionale”. Anche dopo Palermo la situazione libica resta in stallo (AA. VV. 2020). Per comprendere i percorsi della diplomazia parlamentare libica può però essere interessante evidenziare i viaggi che Aghila Saleh svolge fra la fine del 2019 e i primi mesi del 2020: prima in Egitto e in Grecia, poi ad Algeri. Quindi ancora a Roma nel luglio del 2020.

Fra febbraio e marzo 2021 arriva intanto il passaggio di consegne fra al-Serraj e Abdul Hamid Dbeibah, nuovo capo del governo riconosciuto dalla comunità internazionale dopo un summit di grandi elettori tenutosi a Ginevra. Non è un passaggio indolore per Saleh: il suo ticket con il ministro dell'Interno Fathi Bashaga è più votato al primo turno. Al ballottaggio però la spunta proprio Dbeibah, affiancato da Mohammad Younes Menfi. Insomma, il Presidente della Camera dei rappresentanti perde una battaglia. Ma resta sul palcoscenico. Il suo protagonismo dunque non diminuisce. Nel giugno 2021 l'uomo forte di Tobruk torna a Roma. In questa occasione incontra il ministro degli Esteri, il presidente del Senato Maria Elisabetta Alberti Casellati e ancora il presidente della Camera dei deputati. L'accordo in Libia però non tiene, nel settembre 2021 il Parlamento sfiducia il governo guidato da Dbeibah. Passano poche settimane e la Camera dei rappresentanti di Tobruk sceglie un nuovo esecutivo guidato da Fathi Bashagha, con l'appoggio del generale Haftar. Nel febbraio 2022 (Savina, 2022) la Libia ha due governi e ripiomba in una crisi politica profonda, acuita dai problemi economici legati alla congiuntura internazionale.

L'ultimo capitolo di diplomazia parlamentare o, meglio, del “protagonismo competitivo parlamentare” è invece opera di Al Mishri, numero uno dell'Alto consiglio di Stato libico. Le sue dichiarazioni del maggio 2023 aprono una frattura con il premier Dbeibah. Oggetto del contendere l'uso di droni da parte delle autorità libiche con sullo sfondo il protagonismo turco del Paese. La

proiezione estera del Parlamento libico però subisce un evidente stop. Senza transizione democratica e stabilizzazione del Paese è difficile attivare una dinamica di cooperazione parlamentare.

Conclusioni

L'analisi delle mosse dei soggetti parlamentari libici è indissolubilmente intrecciata con dinamiche puramente politiche. Questo dimostra la difficoltà nel parlare di diplomazia parlamentare rispetto a un teatro articolato e profondamente instabile come quello libico. C'è però una chiave parlamentare italiana che può essere rintracciata. Innanzitutto, la possibilità di fornire una legittimazione ai soggetti con cui avviene un'interfaccia. Lo dimostrano gli incontri nei momenti più difficili con Sweihli (2017) e Saleh (2015) nel corso della XVII legislatura. Così come quelli a ridosso dei diversi tentativi di mediazione italiana: nell'autunno del 2018 alla vigilia della Conferenza di Palermo ma anche nel 2020 e nel 2021 quando si costruiva la condivisione di una roadmap democratica.

Se è vero che Farnesina e Parlamento sono istituzioni pienamente autonome, è anche vero che esiste fra loro un dialogo fruttuoso che mette a fattor comune esperienze e opportunità. La vera cooperazione è quella interna in questo caso, mentre la sua proiezione esterna è limitata alle caratteristiche dell'interlocutore. Sussistono però opportunità e strumenti per consolidare un percorso: dai protocolli di collaborazione alle visite delle commissioni competenti, dai gruppi di amicizia UIP all'Assemblea parlamentare mediterranea. Tutti elementi che potranno essere attivati una volta consolidato l'assetto democratico libico.

Bibliografia

- AA. VV. (2020), *Tripoli, Italia. La politica di potenza nel Mediterraneo e la crisi dell'ordine internazionale*. In A. F. Biagini (a cura), *Tripoli, Italia*. Roma: Castelvechi.
- AA. VV. (2020), *L'evoluzione della crisi libica: cronologia dei più recenti avvenimenti (aprile 2019-aprile 2020)*, Servizio Studi Camera dei deputati - Dipartimento Affari esteri <https://url.app/qiI5U>
- Micheletta L. (2017), *Riflessioni sulla crisi libica del 2011. Guerra, economia e migrazioni*, University Press Sapienza Università Editrice.
- Savina M. (2022), *Libia: ancora stallo politico e caos*, Geopolitica.info, Consultabile su: <https://shorturl.ac/7b05u>

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

Camera dei deputati

Servizio Studi – Dip. Affari esteri
Tel. 06 67604939
Email: st_affari_esteri@camera.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.