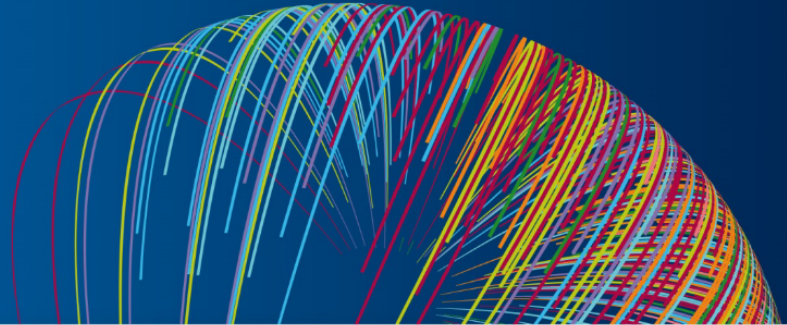


# Osservatorio di Politica internazionale



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

<b>Executive Summary</b>	
<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
<b>Conclusioni</b>	
<i>Karim Mezran</i> .....	60

# VINCOLI E DILEMMI PER UNA MEDIA POTENZA: L'ITALIA E IL DOSSIER LIBICO

ELENA ALICE ROSSETTI \*, LORENZO TERMINE\*\*

## Introduzione

La Libia rappresenta un'area di primario interesse per l'Italia che, a fronte di una situazione sempre più instabile ed al nuovo gioco di potenze nell'area mediterranea (Natalizia, 2020), cerca di rimanere un attore rilevante, preservando principalmente i suoi interessi sia in ambito economico (approvvigionamento energetico e partnership commerciali) che securitario (controllo dei flussi migratori e lotta al terrorismo). Le ambizioni italiane si scontrano però con i vincoli e gli ostacoli tipici per una media potenza, che si sono rivelati in tutto il loro peso in seguito al 2011. In primo luogo, per affrontare la scarsità di risorse economiche e la debolezza politico-istituzionale Roma come media potenza (Balfour & Cugusi, 2007) è stata storicamente costretta ad allearsi con partner regionali ed internazionali, che rischiano però di avere interessi divergenti o confliggenti rispetto al teatro libico. La posizione italiana si è sostanziata quindi in una difficile ricerca di equilibrio tra questi. Inoltre, i fattori di politica interna hanno condizionato la condotta italiana in politica estera e rischiano di ridurre le relazioni italo-libiche a singoli dossier (approvvigionamento energetico, gestione delle migrazioni o rapporti economico-commerciali) dando l'immagine di una politica estera confusa, talvolta contraddittoria e disallineata rispetto ai pilastri ONU, USA, UE (Palma, 2020). A rendere ancora più critici i dilemmi strategici italiani è il contesto internazionale: la fine del sistema bipolare, la caduta del regime di Gheddafi, il nuovo gioco di potenze nel Mediterraneo, la guerra in Ucraina ed in generale il momento di crisi dell'ordine internazionale liberale hanno stordito la valutazione strategica italiana. Tutti i decisori politici italiani devono quindi muoversi tra i vincoli, gli ostacoli ed i dilemmi tipici di una media potenza (Termine, 2020) come dimostrano anche le scelte adottate dal Governo Draghi e dal Governo Meloni sulla crisi libica.

## La necessità italiana di partnership a livello internazionale e regionale e la scarsità delle risorse di potenza

L'Italia occupa una posizione centrale in un'area geopoliticamente nevralgica e si trova oggi davanti ad opportunità e rischi maggiori rispetto al periodo della Guerra fredda (Soave, 2019). Se da un lato ha goduto di spazi maggiori di manovra e rapporti di potenza diversi sui singoli scacchieri regionali, essendo venuta meno la rigidità bipolare degli allineamenti; dall'altro il *retrenchment* USA nell'area del Medio Oriente ha imposto all'Italia l'assunzione di maggiore responsabilità e costi in quanto media potenza, che non ha potuto contare sull'intervento diretto del partner più forte (Andreatta, 2001). Nel Mediterraneo e nel Nord Africa si è registrata una maggiore assertività delle potenze regionali quali Turchia, Egitto, Stati del Golfo, una forte presenza russa ed il tentativo francese di sovvertire la relazione speciale Italia/Libia a suo favore. L'Italia, anche dopo la caduta del regime di Gheddafi ha potuto contare su relazioni storiche e di interdipendenza economica (nel 2008 l'Italia era il primo partner economico della Libia ed era il centro degli investimenti libici in Europa) soprattutto nell'ambito energetico con la Libia, ma ha dovuto gestire una situazione di forte instabilità ed incertezza che ha richiesto una strategia coerente e risorse economiche e politiche per

---

\* Centro Studi Geopolitica.info

\*\* UNINT, Centro Studi Geopolitica.info

<https://doi.org/10.60981/GI.OPI.203.3>

perseguirla. Risorse che erano già scarse anche nel momento d'oro dei rapporti con la Libia quando è stato siglato il Trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione nel 2008. Il ruolo dell'ENI, (co)attore della politica estera italiana (Brighi & Musso, 2017), risultò fondamentale per fornire le risorse economiche richieste dai libici, in un momento in cui il Governo non avrebbe approvato un aumento della spesa pubblica e della pressione fiscale (Bianchi, 2017). La comunità internazionale guardò l'accordo con sospetto: gli USA temettero che Gheddafi rivedesse gli accordi con le compagnie petrolifere, meno vantaggiosi per gli americani e la Francia si sentì esclusa da Tripoli. I limiti derivanti dall'essere una media potenza e la posizione geografica hanno costretto l'Italia a scelte critiche: non mettere a rischio l'allineamento euroatlantico e lo standing italiano nei fora internazionali - alleanze necessarie a portare avanti la sua politica estera- (Soave, 2019) ma al contempo coltivare relazioni speciali con la Libia, anche in momenti in cui era nella lista dei *rogue states* USA. L'equilibrio è però risultato talvolta insostenibile: la copertura politica italiana garantita al regime di Gheddafi, anche in seguito alle risoluzioni ONU Ris 731/92 748/92 – che rendevano la visita di Muntasser nel 1998 una palese violazione dell'isolamento imposto dall'ONU (Bianchi, 2017), le proteste del 2011 e la risoluzione ONU 1973 che costrinse l'Italia a schierarsi nettamente (Termine, 2020). Dopo il 2011 il venir meno della relazione speciale aggravò la posizione critica italiana: il Paese non è stato più in grado di perseguire una politica estera sul modello degli anni '50/'60 visto che il debito pubblico, la prospettiva economica complessa e la debolezza politico-istituzionale non hanno consentito di realizzare una politica estera interamente basata sull'interesse definito nazionalmente e hanno spinto l'Italia ad allearsi con diversi partner per aumentare il peso politico ed economico. È all'interno di questi vincoli che possiamo considerare gli sforzi del Governo Renzi per favorire una strategia di proiezione italiana nel Mediterraneo ed un coinvolgimento della comunità internazionale, arrivando agli accordi di Skhirat 2016 (Coticchia & Davidson 2019). Il Governo Draghi, dando la priorità al posizionamento euro-atlantico ha cercato di riportare l'attenzione degli USA sull'area, auspicando un maggior impegno diretto di questi ultimi anche sul dossier libico e rinsaldando rapporti energetici con l'Egitto e la Turchia. Critici in queste fasi sono rimasti i rapporti con la Francia, attore imprescindibile nell'area con cui l'Italia dovrebbe trovare un dialogo sui punti convergenti, al netto della permanente competizione italo-francese nel nord Africa. L'attuale governo Meloni sta delineando una politica apparentemente più proattiva, da portare avanti in un quadro più ampio di politiche per l'Africa, il cosiddetto nuovo piano Mattei. Il riavvicinamento a partner regionali quali Turchia ed Egitto potrebbe favorire accordi ad hoc su temi specifici, a livello regionale. La guerra in Ucraina da un lato ha riaperto la necessità di garantire all'intera Europa approvvigionamenti energetici dall'area MENA, allineando quindi l'Italia ed altri paesi europei; dall'altro ha spostato l'attenzione della comunità euroatlantica verso est e non verso sud. Un elemento che potrebbe aiutare l'Italia a trovare alleati è però la necessità di limitare l'area di manovra russa in Africa. L'Italia in quanto media potenza dovrà comunque sempre cercare di agire in unione a partner regionali e spingere per un approccio più coerente a livello di UE.

### **Dilemmi della politica estera verso la Libia**

L'inconciliabilità di questi fini ha portato l'Italia a scelte talvolta ortodosse, talvolta eccentriche, delineando una linea politica erratica e poco chiara, spesso piegata a logiche interne (Andreatta, 2001). La politica estera è sempre influenzata sia da fattori di politica interna che da input esterni. Nel caso italiano la politica estera è stata spesso oggetto di contesa per lotte tra partiti politici e per aumentare il consenso dell'opinione pubblica. La crisi libica è stata quindi letta solo attraverso lenti parziali, con il rischio di perdere il quadro d'insieme: sicurezza degli approvvigionamenti energetici, salvaguardia degli interessi economici italiani e gestione dei flussi migratori. La Libia è da sempre un partner fondamentale, grazie alle relazioni tra ENI e National Oil Corporation (NOC) in termini

di approvvigionamento energetico a basso prezzo ma è diventato imprescindibile dallo stop all'import di risorse dalla Russia. Questi rapporti rendono però l'Italia e gli stati europei dipendenti come si evince dalla posizione tenuta già negli anni '90 da Roma contro l'embargo totale del petrolio libico e la cessazione di ogni rapporto con il regime di Gheddafi. I rapporti economici e gli scambi commerciali italo-libici sono rimasti sempre attivi, anche nei periodi di tensioni politico-diplomatiche (Abbondanza, 2016). L'approccio economicista, tuttavia, se può funzionare su orizzonti di tempo brevi, risulta un limite per una soluzione reale del dossier libico, che richiede una gestione completa delle sfide complesse ed interdipendenti a livello politico e di sicurezza umana (Colombo, 2021). In questa ottica, particolarmente critica è la gestione dei flussi migratori, tema che colpisce anche la sensibilità dell'elettorato. Il dilemma principale che l'Italia deve affrontare è tra un approccio legato al rispetto delle norme e dei diritti umani, sanciti dalle convenzioni internazionali e l'interesse nazionale di limitare i flussi (Miranda, 2011). La firma ed il rinnovamento del Memorandum del 2017 segnano un approccio basato primariamente sull'interesse, visto l'inasprimento dell'instabilità del Nord Africa (Tunisia e Sudan), in linea anche con le scelte di altri paesi europei (Ceccorulli, 2022). Proprio la necessità di portare avanti gli interessi italiani in ambito energetico e di controllo dei flussi migratori pone il dilemma della scelta degli interlocutori libici del dopo Gheddafi. L'Italia ha riconosciuto l'autorità del GNA e si è mostrata in linea con il processo onusiano per la stabilizzazione della Libia ma al contempo ha dialogato con Haftar e con le tribù per difendere interessi nazionali anche a costo di compromettere la legittimità del governo centrale. Questo doppio binario di relazioni ha reso la politica italiana meno credibile per ambo le parti e le modalità con cui è stato ricevuto Haftar hanno sollevato polemiche ed evidenziato potenziali rischi della politica estera italiana in Libia (Rossi, 2023) privilegiare un solo aspetto (l'immigrazione) di un dossier internazionale all'interno dell'interesse nazionale, intaccare la propria credibilità di difensore delle istituzioni legittime onusiane, e rischiare di prestarsi a ricatti politici.

## Conclusioni

Nel contesto attuale, l'approccio della diplomazia italiana sul dossier libico sta continuando con i principi cardine: pazienza, dialogo tra tutte le parti coinvolte, cautela e pragmatismo per (ri)costruire i rapporti con la Libia. In quanto media potenza deve però far fronte a vincoli strutturali quali la frontiera economico-finanziaria, esacerbata dalle condizioni richieste dall'Unione Europea, ed il ridotto peso politico, che ne limitano il raggio d'azione e la costringono a cercare partner sia locali che internazionali. In questo ambito particolarmente limitante è l'asincronia tra le ambizioni e gli obiettivi italiani e le condizioni del sistema internazionale (Palma, 2020). L'incoerenza dei fini, non solo tra l'Italia ed i diversi partner ma anche tra gli obiettivi dell'Italia stessa hanno costretto l'Italia ad adattarsi al contesto internazionale contingente. Il contesto libico, dove l'instabilità interna è acuita dal nuovo gioco di potenze regionali e non (Natalizia, 2020), dal proseguimento del *leading from behind* USA e dalla mancanza di un approccio coerente di UE è un'area strategica per l'Italia, come ribadito dalla Strategia di Sicurezza e Difesa per il Mediterraneo 2022 (Ministero della Difesa, 2022). Per giocare un ruolo maggiore però i diversi decisori italiani devono essere consapevoli dei vincoli e dei dilemmi strategici che permangono.

## Bibliografia

- Abbondanza, G. (2016). *Italia potenza regionale*. Roma: Aracne;
- Andreatta, F. (2001). *Italy at a Crossroads: The Foreign Policy of a Medium Power after the End of Bipolarity*. *Daedalus*, 130(2), pp. 45-65;
- Balfour, R., & Cugusi, B. (2007). *The Return of Italy to the Mediterranean*. Consultabile su <https://url.app/yK64g>;
- Bianchi, V. (2017). *L'Italia nella crisi libica: protagonista "con cautela"*. In L. Micheletta (a cura), *Riflessioni sulla crisi libica del 2011*. Roma: Sapienza Università Editrice, pp. 3-37;
- Brighi, E., & Musso M. (2017). *Italy in the Middle East and the Mediterranean: Evolving relations with Egypt and Libya*. *Italian Politics: The Great Reform That Never Was*, 32(1), pp. 70-89;
- Ceccorulli, M. (2022). *Triangular migration diplomacy: the case of EU-Italian cooperation with Libya*. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 52(3), pp. 328-345;
- Colombo, S. (2021). *I limiti dell'approccio italiano in Libia*. Osservatorio ISPI-IAI sulla politica estera italiana n.17. Consultabile su <https://acesse.dev/qW01P>;
- Coticchia, F., & Davidson, J. W. (2019). *Italian Foreign Policy during Matteo Renzi's Government: a domestically focused outsider and the world*. Lanham: Lexington Books;
- Ministero della Difesa. (2022). *Strategia di Sicurezza e Difesa per il Mediterraneo*. Consultabile su <https://11nq.com/mOSVG>;
- Miranda, V. V. (2011). *Striking a Balance Between Norms and Interests in Italian Foreign Policy: The Balkans and Libya*. (IAI Working Papers 11). Istituto Affari Internazionali (IAI);
- Natalizia, G. (2020). *Il conflitto in Libia come riflesso della crisi dell'ordine internazionale*. In A. F. Biagini (a cura), *Tripoli, Italia*. Roma: Castelvecchi, pp.135-157;
- Palma, L. (2020). *Il nostro miglior nemico. Gheddafi, l'Italia e il Mediterraneo dalla Guerra fredda alle Rivolte arabe*. In A. F. Biagini (a cura), *Tripoli, Italia*. Roma: Castelvecchi, pp. 63-85;
- Rossi, E. (2023, 4 maggio). *Meloni riceve Haftar. I rischi secondo Dentice, Mezran e Varvelli*. Formiche. Consultabile su <https://url.app/sbiUx>;
- Soave, P. (2019). *The middle power at the geopolitical crossroads: Italy and the dilemma of foreign policy*. In F. Tanács-Mandák (a cura), *Identity crisis in Italy*. Budapest: Dialóg Campus, pp. 51-63;
- Termine, L. (2020). *«Un mondo diverso». La politica estera italiana verso la Libia dopo il 2011*. In A. F. Biagini (a cura), *Tripoli, Italia*. Roma: Castelvecchi, pp. 86-96.

# 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](http://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](mailto:st_affari_esteri@camera.it)

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