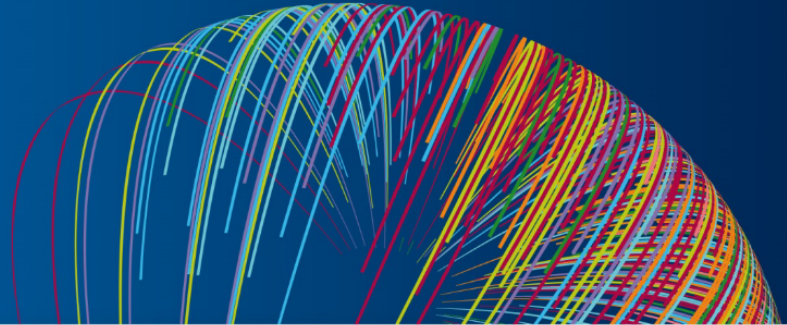


Osservatorio di Politica internazionale



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

DIFESA PASSIVA O CONTESTATO ATTIVISMO. L'ITALIA E LA LIBIA DALLA GUERRA CIVILE AL "PIANO MATTEI" (2012-2023)

ELENA TOSTI DI STEFANO *

Introduzione

Dopo la caduta di Gheddafi e l'avvio del processo di transizione, l'Italia cercò fin da subito di mantenere e se possibile rinsaldare la propria presenza in Libia. Un obiettivo difficile che nel decennio successivo sembrò a volte esprimersi o in una difesa passiva degli interessi italiani o in un contestato, talvolta inefficace, attivismo. Questo contributo vuole cercare di offrire una prima ricostruzione storica, nei limiti delle fonti attualmente disponibili, della politica estera italiana verso la Libia negli anni della seconda guerra civile e della crisi migratoria cercando di rintracciare, nei differenti approcci dei vari governi che si sono succeduti, gli elementi di continuità e di discontinuità.

Il "pivot mediterraneo" dell'Italia, la guerra civile in Libia e i rapporti con l'Egitto

Il presidente del Consiglio Mario Monti visitò la Libia nel dicembre 2011 e nuovamente nel gennaio 2012 per la firma della Dichiarazione di Tripoli, un'intesa con cui il governo italiano e quello provvisorio tripolino si impegnavano nella cooperazione economica, civile e di sicurezza (Pelosi, 2012). Apparentemente, la transizione politica sembrava in quel momento potesse procedere senza particolari intoppi ma le speranze furono disattese dallo scoppio di una nuova guerra civile nel 2014 e dall'aggravarsi di una crisi migratoria potenzialmente capace di destabilizzare il Mediterraneo centrale. Enrico Letta, presidente del Consiglio tra il 2013 e il 2014, non ebbe il tempo per approntare un'azione politica di ampio respiro e, travolto dalla tragedia di Lampedusa dove morirono più di 300 migranti, poté soltanto autorizzare la missione navale di soccorso e salvataggio *Mare Nostrum*.

Il presidente del Consiglio Letta fu sostituito da Matteo Renzi che arrivò a palazzo Chigi nel febbraio 2014. Annunciato in un articolo del ministro degli Esteri Paolo Gentiloni su *Foreign Affairs* (Gentiloni, 2015) e infine formalizzato nel *Libro Bianco della Difesa* del 2015 (Gilli *et al.*, 2015), il nuovo premier inaugurò un "pivot mediterraneo" dell'Italia. In Libia, ormai frantumata in due regioni rivali, il governo decise di contribuire al consolidamento delle autorità della Tripolitania (dove l'Italia vantava il baricentro dei suoi interessi), coinvolgere l'Unione europea nella gestione dei flussi migratori e avvicinarsi ad alcune potenze arabe come gli Emirati Arabi Uniti e l'Egitto (Varvelli, 2017). Proprio con l'Egitto del generale al-Sisi il premier volle costruire un'intesa per il contrasto al terrorismo, per avere una sponda in Libia e per la possibilità di investimenti nell'economia egiziana (Aliboni, 2016). L'omicidio del ricercatore Giulio Regeni avrebbe compromesso l'operazione provocando un inevitabile raffreddamento nelle relazioni con il Cairo. L'Italia cercò allora una sponda negli Stati Uniti di Barack Obama sia per ottenere il riconoscimento di un ruolo-guida nel Mediterraneo, sia per convincere il presidente ad interessarsi alla crisi libica. In tal senso, la comparsa dell'ISIS a Derna e Sirte, senza considerare l'ondata di attentati terroristici in Europa, rendeva ancora più urgente un coinvolgimento americano agli occhi degli europei. Gli Stati Uniti, scottati dalla guerra del 2011 e dalla morte dell'ambasciatore Stevens durante i disordini del 2012, proposero più volte agli italiani di guidare in prima linea un qualche tipo di intervento. Mentre da parte Italiana si decideva

* Sapienza Università di Roma, CEMAS

<https://doi.org/10.60981/GI.OPI.203.4>

per l'invio di un ospedale militare a Misurata (operazione *Ippocrate*), gli americani si offrirono di condurre una campagna aerea per neutralizzare i terroristi. I droni sarebbero partiti dalla base di Sigonella e in cambio Roma avrebbe promesso un maggiore impegno in Iraq nell'ambito dell'operazione *Prima Parthica* (Lubold, 2016). Contemporaneamente, il ministro degli Esteri Gentiloni e la diplomazia italiana lavorarono alacremente per favorire il successo dei negoziati in Marocco che avrebbero portato alla nascita del Governo di Accordo Nazionale guidato da Fayed al-Serraj. Quest'ultimo riuscì ad insediarsi a Tripoli, nonostante l'ostilità delle istituzioni orientali e del generale Khalifa Haftar, proprio grazie al supporto italiano (Mezran *et al.*, 2017). Sul fronte della gestione dei flussi migratori, da un lato l'Italia incrementò gli investimenti nella cooperazione allo sviluppo in Africa aprendo nuove ambasciate e uffici dell'ICE, dall'altro avanzò presso i partner europei la proposta di un c.d. *Migration Compact*. Il piano si basava su due panieri di iniziative che comprendevano investimenti, la creazione di prodotti finanziari, l'apertura di canali di ingresso legali, schemi di redistribuzione dei migranti, controllo delle frontiere, accordi di rimpatrio, corridoi umanitari e contrasto ai trafficanti (Bongiorni, 2016). La proposta fu accolta positivamente dai principali Stati membri dell'UE, al netto di alcune resistenze rispetto alla questione del finanziamento del progetto proprio mentre si discuteva la riforma del Patto di Stabilità. Le dimissioni di Renzi nel dicembre 2016, tuttavia, rallentarono il dibattito sulla proposta italiana.

L'apice della crisi migratoria e gli accordi del 2017 del governo Gentiloni

Marco Minniti, già Autorità Delegata per la Sicurezza della Repubblica, fu nominato ministro dell'Interno nel momento in cui l'esodo dei migranti sembrava ormai fuori controllo e prossimo a trasformarsi in un problema di ordine pubblico (Ferrigolo, 2019). Al-Serraj era troppo debole per modificare il quadro legislativo libico sui migranti e ancora più debole per sperare che riuscisse ad esercitare un controllo effettivo sulle milizie. Sostenerlo, tuttavia, nel momento in cui l'Italia aveva un seggio nel Consiglio di sicurezza dell'ONU e riapriva, primo fra i paesi occidentali, la propria rappresentanza a Tripoli, era considerato una priorità politica (Felsen, 2018). Minniti recuperò allora il concetto di "frontiera esterna" elaborando una strategia che potrebbe essere definita "molecolare", per via dell'attenzione posta alle diverse componenti – molecole – del mosaico libico (Liga, 2018).

L'Italia approvò un codice di condotta per le attività delle ONG in mare e firmò un accordo con il governo di Tripoli nel febbraio 2017 per la formazione, il finanziamento e le forniture di materiali ed equipaggiamenti alla Guardia costiera libica e alla polizia di frontiera. Al tempo stesso, grazie al lavoro della diplomazia e dell'intelligence, nel marzo 2017 Minniti riunì al Viminale i rappresentanti delle tribù, delle municipalità e delle comunità del Fezzan. Ne scaturì un accordo, il cui testo non fu mai divulgato, che con molta probabilità aveva ad oggetto l'impegno italiano al sostegno economico e politico della regione in cambio della chiusura dei confini libici. L'accordo fu seguito, nel maggio dello stesso anno, da una serie di intese con Ciad, Mali e Niger per la creazione di una cabina di regia con l'Italia e la Libia per il contrasto al traffico degli esseri umani, i rimpatri volontari e la creazione di corridoi umanitari (Liga, 2018). Questa complessa e delicata rete di intese e accordi, che permise altresì l'arrivo dell'UNHCR in Libia, fu in grado di contenere e ridurre drasticamente il flusso di migranti ma espose il governo e il ministro dell'Interno a feroci critiche.

Al netto dei limiti e delle criticità, tra il 2016 e il 2018 l'Italia parve esprimere una politica libica più coerente e organica; le ragioni andrebbero ricercate soprattutto nel forte senso di allarme che la crisi migratoria aveva suscitato nell'opinione pubblica al punto da rendere la gestione dei flussi il principale problema di politica estera e di sicurezza del governo Gentiloni. Ciò nonostante, il successo ottenuto nel contenimento dei flussi non fu doppiato in campo diplomatico. I ripetuti tentativi italiani di riportare gli Stati Uniti nella partita libica si scontrarono con la volontà del presidente Donald

Trump di evitare qualsiasi nuovo impegno americano all'estero. Al tempo stesso, con il supporto indiretto di Russia ed EAU, la Francia riuscì ad organizzare una conferenza internazionale a Parigi cercando di intestarsi la regia dei negoziati. La spinta in avanti francese segnalava così l'esistenza di un allineamento *de facto* di Parigi a Mosca e Abu Dhabi e, di conseguenza, con Khalifa Haftar. Una prospettiva che non poteva non mettere Roma ulteriormente sotto pressione (Fasanotti, *et al.*, 2018).

I governi Conte, l'offensiva di Tripoli e l'arretramento dell'Italia in Libia

Le elezioni del 2018 e la nascita del governo di coalizione tra M5S e Lega portarono Giuseppe Conte a palazzo Chigi. Nell'arena internazionale il Presidente del Consiglio ha cercato da un lato di accreditarsi presso Donald Trump e dall'altro di guidare alcuni dossier tra cui quello relativo alla Libia organizzando, tra l'altro, la Conferenza di Palermo del novembre 2018. Proposta dal governo Gentiloni ma rimandata per via delle elezioni politiche, la conferenza avrebbe dovuto essere la risposta italiana al foro parigino ma non ha determinato la svolta attesa a causa del mutamento della situazione in Libia. Alla fine dell'estate, infatti, il generale Haftar aveva cominciato una lunga marcia attraverso il Fezzan, ufficialmente per ripulire la regione dai jihadisti, mentre appariva sempre più evidente il tentativo di consolidare una testa di ponte per conquistare la capitale. La presenza di quest'ultimo a Palermo e la foto della stretta di mano con al-Serraj non furono sufficienti a nascondere i risultati a cui si era pervenuti, soprattutto nel momento in cui appariva evidente la scelta di Haftar di ricorrere alle armi. Tuttavia, l'evento che avrebbe sancito un indebolimento del ruolo diplomatico dell'Italia in Libia fu il rifiuto di inviare aiuti militari al GNA nel momento in cui, nella primavera del 2019, la capitale fu posta d'assedio (Colombo, 2019).

Le fonti attualmente disponibili non consentono una ricostruzione efficace dei contatti intercorsi in quelle settimane tra Tripoli e Roma ma è ipotizzabile che il governo considerasse la possibilità di un coinvolgimento militare italiano come una opzione difficilmente percorribile, anche per il timore che le forze di Haftar – sostenute dai mercenari russi della Wagner e armate dall'Egitto e dagli EAU – potessero avere ragione di al-Serraj in poche settimane. A rispondere all'appello del primo ministro libico sarebbe stata la Turchia di Erdogan che inviò i propri generali insieme ad artiglierie, droni e munizionamento per proteggere la capitale. L'intervento turco riuscì ad alleggerire la pressione su Tripoli al punto da costringere Haftar e i suoi alleati internazionali a ritirarsi sulla linea di Sirte, ma aprì anche un'ipoteca turca sulla Tripolitania. Roma si trovava così ad avere, a poche miglia dai suoi confini, una consistente presenza militare russa e turca. Parimenti, i continui appelli dell'Italia al suo "ruolo pontiere" e alla promozione di un dialogo inclusivo tra tutti gli attori in campo venivano giustificati dai politici italiani come una manifestazione di *Realpolitik* ma, agli occhi degli osservatori esterni e degli attori libici, questa posizione appariva ormai come un alibi per nascondere la volontà di non scegliere una parte. Il ministro degli Esteri Luigi Di Maio riconobbe, in una intervista del dicembre dello stesso anno, che l'Italia aveva compiuto dei passi falsi e perduto posizioni in Libia (De Marchis, 2019).

Il cessate-il-fuoco raggiunto nel 2020 grazie alle pressioni della Russia e dell'Egitto su Haftar, così come il relativo successo del Processo di Berlino, riuscirono a portare al tavolo delle trattative sotto l'egida dell'ONU le diverse fazioni libiche. Nella cornice del *Libyan Political Dialogue Forum* (LPDF) fu siglato un accordo quadro per la nascita di un governo di unità nazionale (GNU) affidato all'imprenditore Abdul Hamid Dbeiba che avrebbe dovuto portare il Paese ad elezioni generali entro il dicembre 2021. In questi fori negoziali e diplomatici, Roma fu sostanzialmente uno spettatore.

Dal governo Draghi al Piano Mattei

Il compito di recuperare terreno fu ereditato da Mario Draghi. Il fatto che egli decidesse, nell'aprile del 2021, di compiere la sua prima visita di Stato in Libia servì a segnalare la centralità che quest'ultima rivestiva per la sicurezza nazionale dell'Italia e la sua politica mediterranea e, al tempo stesso, per cercare di contenere l'influenza della Turchia (Coratella *et al.*, 2021). La manovra del premier italiano incontrava i desiderata di Dbeiba, il quale aveva bisogno di incassare rapidamente credito politico e aiuti internazionali per far ripartire l'economia libica. Tuttavia, a rendere la Libia e la stabilità del Nord Africa ancora più importanti per l'Italia, fu lo scoppio della guerra in Ucraina. Il disaccoppiamento energetico dalla Russia rese inevitabile la ricerca di una soluzione alternativa, individuata nell'Algeria di Abdelmajid Tebboune, al corridoio energetico orientale. Questa diversione delle forniture energetiche investiva anche la Libia e rendeva necessaria un'azione italiana ancora più incisiva per sostenere la rinascita dell'industria petrolifera libica, un obiettivo il cui successo dipendeva però dalla stabilizzazione del Paese. Il rischio era di esporre l'Italia alla pressione diretta di chiunque fosse in grado di utilizzare la produzione energetica come strumento di ricatto. Anche per questo, è probabile che Roma guardasse con favore all'avvicinamento degli EAU, particolarmente interessati alla crescita del settore petrolifero libico, al governo di Tripoli nel corso del 2022. Proprio l'importanza di Abu Dhabi nella partita libica avrebbe infatti contribuito al rilancio delle relazioni con Roma dopo due anni di sostanziale gelo, un riavvicinamento sancito dalla visita negli Emirati del nuovo premier Giorgia Meloni nel marzo 2023.

In continuità con il precedente Governo, il Governo Meloni avrebbe individuato nella stabilità del Nord Africa un obiettivo primario della politica estera del suo governo (Goretti *et al.*, 2023). Da un lato, il premier doveva rispondere al proprio elettorato rispetto alla questione dei flussi migratori dimostrando un cambio di passo rispetto ai suoi predecessori, dall'altro riconosceva la necessità di sostenere la Tunisia di Kaïs Saïed per evitarne il collasso economico e di garantire le forniture energetiche consolidando i rapporti con Algeri e Tripoli. La complessità dei problemi suddetti rendeva dunque inevitabile l'elaborazione di una strategia che non fosse limitata all'immediato ma avesse un orizzonte più ampio, anche rispetto alle ambizioni italiane di giocare un ruolo di primo piano nel Mediterraneo e in Africa. Una strategia che sarebbe stata infine individuata nel *Piano Mattei* e nella storica ambizione italiana di trasformare la penisola nell'hub energetico del Mediterraneo centrale.

Conclusioni

La mancanza di fonti documentali sulla storia recente dei rapporti tra Italia e Libia e la vicinanza degli eventi narrati consentono solo limitate considerazioni generali, suscettibili di venire smentite o modificate. Ciò nonostante, ad un'analisi attenta appare evidente come l'Italia non sia stata in grado di elaborare una politica libica coerente con i propri interessi nazionali al di là di generiche linee di indirizzo. Molto spesso essa si è limitata a reagire o a rincorrere gli eventi, nella speranza che una volta superata la crisi fosse possibile ricondurre il problema libico entro approcci multilaterali. Al tempo stesso, in modo contraddittorio, l'Italia ha continuato a volersi presentare come "paese-guida" nel Mediterraneo e lo ha fatto cercando un implicito riconoscimento nelle varie "cabine di regia" chieste agli Stati Uniti. Parimenti, gli sforzi per coinvolgere l'Unione europea e promuovere iniziative comunitarie si sono scontrate ciclicamente da un lato con la mancata solidarietà rispetto alla gestione dei flussi migratori, dall'altro con il diverso posizionamento di attori come la Francia. L'Italia ha altresì subito i contraccolpi della crisi dei rapporti con l'Egitto dopo l'omicidio di Giulio Regeni e il sostanziale congelamento di quelli con gli EAU dopo il blocco della vendita di armamenti deciso dal

governo Conte nel 2020. Il mancato intervento del 2019 a fianco del GNA ha indebolito la posizione italiana al punto che la professata equidistanza si è trasformata in una trappola autoimposta, privando l'Italia di qualunque spazio di manovra ad est come ad ovest. La “diplomazia economica” appare allora come un surrogato utile a ricostruire un rapporto ma difficilmente capace di affermare un ruolo italiano in Libia soprattutto perché l'Italia deve ormai confrontarsi con la competizione economica di altri attori, talvolta spregiudicati.

Bibliografia

- Aliboni, R. (2016). *Il conflitto in Libia*. In E. Greco e N. Ronzitti (a cura). *Rapporto sulla Politica estera italiana: Il governo Renzi*. Roma: Edizioni Nuova Cultura, pp. 87-91;
- Bongiorni, R. (2016). *Migranti, Italia propone a Ue un «migration compact»*. Consultabile su <https://acesse.dev/CQYM8>;
- Colombo, M. (2019). *Libia, l'avanzata di Haftar, lo stallo di Serraj, lo stato di emergenza a Tripoli e le preoccupazioni dell'Italia*, STARTMAG. Consultabile su <https://acesse.dev/QH8o3>;
- Coratella, T., Varvelli, A. (2021), *Rome's moment: Draghi, multilateralism, and Italy's new strategy*, Policy Brief, ECFR;
- Coticchia, F., Davidson, J. (2019). *Italian Foreign Policy During Matteo Renzi's Government: A Domestically Focused Outsider and the World*. Lanham: Lexington Books;
- De Marchis, G. (2019). *Di Maio: Sulla Libia serve realismo. L'Italia non si schiera nella guerra*. Consultabile su <https://11nq.com/loCUY>;
- Fasanotti, F.S., Fishman, B. (2018). *How France and Italy's Rivalry is Hurting Libya. And How the Palermo Conference Can Help*, Foreign Affairs, October;
- Felsen, D. (2018). *Italian Foreign Policy under the Gentiloni Government: do the 'Three Circles' Hold in 2017?* Contemporary Italian Politics 10(4), pp. 363-376;
- Ferrigolo, A. (2019). *Per Minniti gli accordi con la Libia sui migranti vanno cambiati. Non disdetti*. Consultabile su <https://11nq.com/50GVu> ;
- Gentiloni, P. (2015). *Pivot to the Mediterranean. Understanding the Region's Global Significance*, Foreign Affairs, 28;
- Gilli, A., Ungaro, A. R., Marrone, A. (2015). *The Italian White Paper for International Security and Defence*. The RUSI Journal 160(6), pp. 34-41;
- Goretti, L., D'Antimo, I. (2023), *Italy between the Draghi and Meloni Governments*, Documenti IAI 23;
- Liga, A. (2018). *“Playing with Molecules”: The Italian Approach to Libya*. Études de l'IFRI. Aprile 2018;
- Lubold, G., (2016). *Italy Quietly Agrees to Armed U.S. Drone Missions Over Libya*. Consultabile su <https://acesse.dev/cMxBBB>;
- Ludovico, M. (2020). *Caravelli al vertice dell'Aise. Generale mite e informato*. Consultabile su <https://11nq.com/yJACI>;
- Mezran, K. E Varvelli, A. [2017]. *Libyan Crisis: International Actors at Play*. In K. Mezran e A. Varvelli. *Foreign Actors in Libya's Crisis*. Milano: Ledizioni Ledi-Publishing, pp. 13-22;
- Pelosi, G., [2012]. *Monti firma il patto di Tripoli*. Consultabile su <https://acesse.dev/QhYiZ>;
- Saliba, J. [2020]. *Italian foreign policy flounders amidst Libyan blunders*. Consultabile su <https://url.app/117av>;

Varvelli, A. [2017]. *Questione libica: ragioni e limiti delle scelte italiane*. In A. Colombo e P. Magri (a cura). *L'età dell'incertezza. Scenari globali e l'Italia*. Novi Ligure: Edizioni Epoké, pp. 171-178.

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.