

Riflessioni sulla crisi libica del 2011

Guerra, economia e migrazioni

a cura di
Luca Micheletta



Collana Materiali e documenti 20

Serie Studi politici

Riflessioni sulla crisi libica del 2011

Guerra, economia e migrazioni

a cura di
Luca Micheletta



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE

2017

Copyright © 2017

Sapienza Università Editrice

Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

www.editricesapienza.it

editrice.sapienza@uniroma1.it

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420

ISBN 978-88-9377-026-2

Pubblicato a settembre 2017



Quest'opera è distribuita
con licenza Creative Commons 3.0
diffusa in modalità *open access*.

In copertina: rielaborazione grafica di Bearts (2016), Roma. www.bearts.it

Indice

Prefazione	vii
<i>Luca Scuccimarra</i>	
Introduzione	1
<i>Luca Micheletta</i>	
L'Italia nella crisi libica: protagonista "con cautela"	3
<i>Viviana Bianchi</i>	
1. Le premesse di una difficile amicizia	4
2. Politica e petrolio: il doppio binario nelle relazioni italo-libiche	7
3. Il trattato del 2008: interesse nazionale e comunità internazionale	11
4. L'Italia di fronte all'internazionalizzazione della crisi libica	15
5. La protesta libica e la "responsabilità" internazionale	19
6. La guerra dei "volenterosi": una <i>way out</i> per il Colonnello	23
7. L'Italia al fianco dei ribelli	28
8. La fine del colonnello e l'inizio di uno "show" non ancora finito	33
Il caso libico e le contraddizioni della missione internazionale	39
<i>Claudia Candelfino</i>	
1. La dottrina della <i>responsibility to protect</i> : dall'astensione all'azione	41
2. La Libia, primo teatro operativo della dottrina della responsabilità di proteggere	51

3. Alcuni aspetti controversi. Quale autorizzazione è stata data alla “coalizione dei volenterosi”?	57
3.1. Un’autorizzazione al cambiamento di regime?	63
4. UNSMIL	67
5. Conclusioni. Il futuro della responsabilità di proteggere, dalla Libia alla Siria	69
L’economia libica: le mancate riforme e l’eredità di Gheddafi	73
<i>Andrea Ranelletti</i>	
1. L’economia libica: quadro storico generale dall’indipendenza dalla nascita della <i>Jamahiriyya</i>	75
2. Tentativi di riforma dell’economia libica	84
2.1. La prima <i>infitah</i>	84
2.2. La seconda <i>infitah</i>	88
3. Paradigmi interpretativi	94
3.1. La Libia e la <i>rentier mentality</i>	95
3.2. <i>Authoritarian upgrading</i> in Libia	98
3.3. Conclusioni. Libia, un’economia irrimediabile?	101
Terra di transito e di attesa. Politiche migratorie e centri di detenzione in Libia	105
<i>Giorgia Cantarale</i>	
1. L’Italia e il principio di <i>non-refoulement</i>	109
2. Le politiche europee verso la Libia	118
3. Il limbo di Kufra	122
4. I centri di detenzione libici paradigma del moderno campo	126
5. I percorsi confinati di un’umanità in eccesso	133
Indice dei nomi	143

Prefazione

Tra i più impegnativi compiti oggi attribuiti al sistema universitario italiano rientra senza dubbio quello di formare una nuova generazione di studiosi in grado di affrontare con un adeguato patrimonio di conoscenze e competenze le complesse sfide cognitive poste dalle società del terzo millennio. Si tratta evidentemente di un obiettivo ambizioso, che accanto ad avanzate linee di problematizzazione epistemica e categoriale, chiama in causa forme partecipative di formazione “sul campo”, in grado di veicolare a chi oggi si trovi a muovere i suoi primi passi nel campo della ricerca scientifica alcune generali istanze metodologiche e procedurali in grado di sostenerlo nella messa a punto del suo personale percorso conoscitivo.

Per la sua posizione nel curriculum formativo delle nostre Università, la didattica di dottorato è destinata evidentemente a giocare un ruolo-chiave nel perseguimento di tali obiettivi. È per questo motivo che nel corso degli ultimi anni siamo stati sempre più sollecitati ad integrare le tradizionali forme di organizzazione dei corsi di dottorato con nuovi e più flessibili strumenti di azione e interazione, diretti proprio a promuovere l'autonomia scientifica, l'approccio cooperativo e la capacità di organizzazione di coloro che si accingono a completare il proprio percorso di formazione universitaria.

La collana di testi e materiali che inauguriamo con il volume *Riflessioni sulla crisi libica del 2011* è uno di questi strumenti, essendo stata ideata proprio per garantire un'adeguata sede editoriale ad alcuni dei molti momenti di confronto intellettuale e approfondimento scientifico nati all'interno della *community* di studenti e docenti del Dottorato in Studi Politici del Dipartimento di Scienze Politiche della Sapienza Università di Roma.

Lascio ai lettori del volume il piacere di scoprire i molti elementi di analisi e spunti problematici evocati da un itinerario di lettura di spiccato impianto interdisciplinare, che ci conduce nel cuore del lato più oscuro e problematico del nuovo (dis)ordine politico, giuridico ed economico dell'“Età globale”. Credo però sia importante sottolineare che si tratta del punto di arrivo di un percorso di ricerca ideato e realizzato in piena autonomia dai suoi autori e finanziato grazie al programma *Avvio alla ricerca* di Sapienza Università di Roma. È anche attraverso iniziative di questo tipo che il Dottorato in Studi Politici intende offrire il proprio contributo al progressivo rinnovamento del sapere nei propri specifici ambiti di competenza.

Luca Scuccimarra

Introduzione

La fine della Guerra Fredda e l'avvento del nuovo millennio hanno visto rinascere prepotentemente l'interesse per le relazioni internazionali, la politica internazionale o la politica estera. Solo scorrere i titoli della letteratura, che si è occupata di relazioni internazionali nell'ultimo quarto di secolo seguito allo sconvolgimento dell'equilibrio bipolare, mostra come questo settore di studi si sia ampliato a dismisura richiamando l'attenzione di ampi settori dell'opinione pubblica e del mondo della politica e della cultura più in generale. La politica internazionale è divenuta materia di costante confronto, uno sport molto popolare nel quale tutti hanno qualcosa da dire, tutti ne conoscono gli strumenti, le strategie e le finalità, soprattutto quelle più recondite. Siamo divenuti in pochi decenni tutti esperti, opinionisti, studiosi e, dunque, saggi.

Il rinnovato interesse ha generato e continua a generare molte proposte euristiche che tendono – per non dire che dichiaratamente pretendono - a innovare gli studi, aprire nuovi filoni di ricerca, sperimentare nuove metodologie. L'efficacia di questi sforzi si misurerà col passare del tempo; anche se spesso non si sfugge all'impressione che il disordine globale, evocato da molti autori proprio per definire la politica internazionale del dopo Guerra Fredda, si rifletta anche nel disordine epistemologico di chi si avvicina al suo studio. Soprattutto nei casi in cui la lettura di pomposi saggi lascia ben comprendere quanto l'umiltà dello scienziato, l'accuratezza del metodo, il rigore della ricerca, la logica dell'esposizione, faticano a imporsi.

Questo è vero anche per ciò che è accaduto in Libia nel 2011 e per le cosiddette "Primavere arabe", nelle quali la rivolta contro il quarantennale regime di Gheddafi si è inserita. Basta accedere a una bibliografia *online* per essere subissati da migliaia di titoli che spiegano,

interpretano, giudicano, basandosi sulle parzialissime ottiche di testimoni, sulle ricostruzioni di *think tank* che mirano interessatamente a orientare l'opinione pubblica, sui rapporti di organizzazioni governative che perseguono chiari scopi politici e su quelli di organizzazioni non governative, la cui trasparenza, di fini e di sistemi di finanziamento, lascia spesso molti dubbi. Raramente si dice che le fonti di cui disponiamo sono parziali e incomplete, raramente si pongono degli interrogativi e si lasciano senza risposta. Raramente si legge che degli avvenimenti libici e delle "Primavere arabe" possiamo sapere ancora poco, perché poco sappiamo, semplicemente, di come si sono svolti i fatti, delle loro origini e delle loro cause, delle forze e degli interessi che li hanno favoriti o ostacolati, quei fatti che, per chi accoglie una prospettiva storica, rimangono le basi di ogni interpretazione. Prevalgono, così, anche nella storia e nell'interpretazione delle vicende libiche del 2011, ricostruzioni elementari, che riecheggiano molto spesso, alquanto semplicisticamente, le rappresentazioni offerte all'epoca, in modo strumentale, dai media televisivi.

Questo volume nasce da un progetto di avvio alla ricerca finanziato dall'Ateneo Sapienza e raccoglie contributi che si interrogano su aspetti importanti delle vicende libiche del 2011. I saggi che lo compongono affrontano gli eventi che hanno portato alla destabilizzazione della Libia e alle sue conseguenze da angolature diverse e con metodologie diverse, che insieme concorrono, nella consapevolezza dei limiti di cui s'è detto prima, a fornire alcuni solidi elementi di conoscenza e a porre questioni su cui riflettere e da approfondire ulteriormente. A questo proposito vorrei ringraziare l'onorevole Franco Frattini, allora ministro degli Affari Esteri dell'Italia, che si è reso disponibile, nel corso di una lunga intervista, a ricordare momenti cruciali di quel periodo, arricchendo le nostre informazioni con fatti e circostanze poco filtrate dai mass media.

I lavori qui pubblicati sono stati presentati e discussi in forma di interventi in un vivace seminario di studio tenutosi con gli studenti della Sapienza nel maggio 2016 e vengono qui proposti nella forma rielaborata e meditata di saggi, nella convinzione che uno studioso non può smettere di essere un ricercatore, perché ogni risultato della sua ricerca è per natura provvisorio.

Luca Micheletta

L'Italia nella crisi libica: protagonista con "cautela"

Viviana Bianchi

Era il febbraio 2012, quando un giovane avvocato tunisino prese il microfono per rivolgere una domanda all'allora segretario di Stato degli Stati Uniti d'America, Hillary Rodham Clinton, sulla strategia che Washington e i suoi alleati avrebbero adottato per la stabilizzazione del Nord Africa, dopo la crisi che aveva sconvolto i regimi dell'area l'anno precedente¹.

“Penso che esista tra molti giovani in Tunisia e nell'intera regione un profondo sentimento di sfiducia nei confronti dell'Occidente in generale e degli Stati Uniti in particolare. Inoltre, molti osservatori spiegano l'esplosione dell'estremismo nella regione e in Tunisia con questo scetticismo. Persino, tra la maggioranza dei moderati e giovani filo-occidentali, vi è un senso di disperazione e fatalismo circa la possibilità di costruire una partnership reale e durevole basata sui reciproci interessi. Gli Stati Uniti sono consapevoli di questa questione? Come pensa che possa essere affrontata?”

Il giovane avvocato riuscì a mettere la Clinton, almeno in un primo momento, in imbarazzo: il rappresentante della diplomazia statunitense riconobbe che i rapporti tra stati sono volti alla difesa dei propri interessi a prescindere dalle divergenze che si possono avere su alcune questioni di principio. La politica degli Stati Uniti, insomma, sarebbe sempre stata focalizzata sulla sicurezza dei propri cittadini e sulla realizzazione dei propri obiettivi strategici. Tuttavia, spiegò il Segretario,

¹ H.R. CLINTON, *Hard Choices*, Simon & Schuster, New York 2014, 361.

bisognava riconoscere che, guardando l'intero corso della storia, gli Stati Uniti "erano stati sempre dalla parte della libertà, dalla parte dei diritti umani, del libero mercato e della crescita economica"². Le relazioni con i paesi nordafricani erano da considerare in questo quadro, inclusa l'azione svolta nel 2011, durante le "primavere arabe". Fu questa l'espressione scelta dai media internazionali per indicare le proteste che avevano visto protagonisti tunisini, egiziani, libici e non solo.

Una parte del mondo sembrò essersi svegliata da un letargo durato decenni con l'obiettivo di liberarsi dai rispettivi dittatori. La rivolta partì da Sidi Bouzid, una piccola cittadina al centro della Tunisia, dove il 17 dicembre 2010 un giovane ambulante decise di darsi fuoco in segno di protesta contro i soprusi cui era stato costretto quotidianamente. In pochi giorni, complici i *social network*, la protesta si allargò rapidamente fino a coinvolgere anche l'Egitto e la Libia. Nei primi due casi non si arrivò alle armi e i rispettivi leader lasciarono i loro posti di comando ormai privi dell'appoggio politico necessario alla loro sopravvivenza istituzionale. Per la Libia gli eventi presero un corso diverso. La protesta divenne in pochi giorni armata fino a trasformarsi in guerra civile. L'opinione pubblica fu inondata da una narrazione inequivocabile circa le responsabilità delle violenze. Fu l'emittente catarina, *Al Jazeera*, la prima a riferire sulla protesta partita da Bengasi, la principale città della Cirenaica, e a individuare in Muammar Gheddafi il principale colpevole della presunta carneficina che si stava compiendo.

1. Le premesse di una difficile amicizia

Di fronte a questo scenario, l'Italia tardò a schierarsi e scelse, almeno in un primo momento, la linea della cautela. Fino ad allora Roma e Tripoli erano state legate da un rapporto particolare le cui origini risalgono a più di un secolo fa. La "questione libica", perciò, non era una novità per l'Italia, come per il resto della comunità internazionale³.

² *Ivi*, 361-262.

³ Per una prima ricostruzione della questione libica, svolta principalmente sui documenti francesi, nella politica estera italiana fino al raggiungimento dell'intesa con Parigi del 1902 e le sue immediate conseguenze si veda L. PETEANI, *La questione libica nella diplomazia europea*, Cya, Firenze 1939, 26 e ss.

L'Italia, immersa nel Mediterraneo, ha sempre avuto tra i suoi interessi principali la sicurezza e l'equilibrio dell'area. In particolare, raggiunta l'unità, il giovane Regno puntò a ritagliarsi il suo spazio nell'Africa settentrionale, contrastando l'egemonia anglo-francese e a tal fine adottò nel corso degli anni diversi metodi, dalla diplomazia alle armi – a seconda del partito al potere⁴. Nel 1912, finalmente, anche la Cenerentola d'Europa riuscì a compiere l'impresa e a conquistarsi il suo "posto al sole"⁵. Certo, vinta la battaglia, l'occupazione non fu per nulla facile. Del resto, la Libia non esisteva; vi era, invece, un'infinità di tribù disseminate fra tre province, Tripolitania, Cirenaica e Fezzan, che in comune avevano ben poco, a parte l'esser state sotto il dominio dell'Impero Ottomano. L'Italia faticò ad affermare la propria autorità e dovette intraprendere una nuova guerra interna per affermare il controllo sul territorio. In un primo momento si tentò una politica coloniale basata sul dialogo e il finanziamento dei *clan* e delle tribù locali favorevoli a un'occupazione italiana; tuttavia, di fronte all'impossibilità di giungere a un compromesso già gli ultimi governi liberali scelsero di imporre l'autorità italiana con le armi – il regime fascista, perciò, fece una scelta di continuità, salvo perseguire l'obiettivo con maggior decisione. A guidare la resistenza vi era la confraternita della Senussia che aveva la sua base in Cirenaica e durante la Seconda Guerra Mondiale sarebbe divenuta il principale partner degli inglesi nella lotta all'Asse nella zona⁶.

⁴ F. CHABOD, *Storia della politica estera italiana. Dal 1870 al 1896*, Laterza, Roma, Bari 1997 (prima edizione 1951), 544.

⁵ Sull'impresa di Libia, per un inquadramento nella diplomazia europea è ancora utile la sintesi di L. ALBERTINI, *Le origini della guerra del 1914*, v. 1: *Le relazioni europee dal congresso di Berlino all'attentato di Sarajevo*, Libreria editrice goriziana, Gorizia 2010 (prima edizione 1942-43), 408-437. Per una trattazione dettagliata degli avvenimenti che caratterizzarono la guerra per la "Quarta Sponda" è tutt'oggi fondamentale lo studio di F. MALGERI, *La guerra libica (1911-1912)*, Edizioni di storia e letteratura, Roma 1970.

⁶ Per quanto riguarda l'aspetto della colonizzazione, A. DEL BOCA, *Gli Italiani in Libia. Tripoli bel suol d'amore*, Laterza, Roma, Bari 1986, 205 e ss.; F. CRESTI, M. CRICCO, *Storia della Libia Contemporanea. Dal dominio ottomano alla morte di Gheddafi*, Carocci, Roma 2012, 89. Si concentra sulla questione del Fezzan lo studio di P. SOAVE, *Fezzan: il deserto conteso (1842-1921)*, Giuffrè, Milano 2001, 223 e ss.; invece si occupa della Cirenaica, F. CRESTI, *Non desiderare la terra d'altri: la colonizzazione italiana in Libia*, Carocci, Roma 2011. Sui rapporti con la confraternita senussita, F. SERRA, *Italia e Senussia (vent'anni di azione coloniale in Cirenaica)*, Treves, Milano 1933.

Nel 1951 fu proclamato re della nuova Libia indipendente proprio Idris al Sanusi, il quale con i suoi governi portò avanti dei negoziati interminabili per la normalizzazione dei rapporti con l'Italia repubblicana⁷. Infatti, le trattative erano bloccate dalla questione dei risarcimenti per i danni causati dall'occupazione e pretesi dai libici. Ad ogni modo, nel Trattato italo-libico di collaborazione economica del 1956 Roma rifiutò di riconoscere formalmente le proprie responsabilità e acconsentì solo al pagamento di una somma pari a 2.750.000 lire libiche, quale "contributo alla ricostruzione economica della Libia". Questa formula sembrò sufficiente a iniziare una "nuova fase" delle relazioni bilaterali, il cui scopo era "instaurare una sempre più intima amicizia e cooperazione"⁸. Ma ciò che più stava a cuore a Palazzo Chigi era la tutela delle "fiorenti collettività italiane" stabilitesi su quel territorio, la cui presenza, secondo l'allora ministro degli Esteri, Gaetano Martino, non poteva "essere motivo di dissenso ma ragione di una più profonda solidarietà"⁹.

Alla fine della Seconda Guerra Mondiale in Libia vi erano ancora 45.000 italiani, concentrati soprattutto in Tripolitania. Per i libici si trattava di un vero e proprio retaggio coloniale, tant'è vero che già durante gli anni Cinquanta e Sessanta erano stati approvati provvedimenti volti a sollecitarne la partenza, come il divieto della doppia cittadinanza o quello che impediva agli stranieri l'acquisto di proprietà fondiarie. Infatti, nel marzo del 1968, secondo l'ambasciata italiana a Tripoli, gli ex coloni erano solo 25.826 in Tripolitania e 30 in Fezzan¹⁰. Ancora troppi, per gli Ufficiali Liberi, un gruppo di giovani militari, che il 1° settembre 1969 portarono a termine un *golpe* volto a porre fine

⁷ Sulle relazioni italo-libiche negli anni Cinquanta si veda il recente lavoro di U. PROFAZIO, *La Libia indipendente nelle relazioni internazionali 1952-1958*, Tesi di Dottorato, Roma 2015, 239-257, <http://hdl.handle.net/11573/860184>.

⁸ Legge 17 agosto 1957, n. 843, *Ratifica ed esecuzione dell'accordo tra l'Italia e la Libia di collaborazione economica e di regolamento delle questioni derivanti dalla Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 15 dicembre 1950*, Roma, 2 ottobre 1956, art. 16, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1957-08-17;843@originale>. Sull'accordo del 1956, A. DEL BOCA *Gli Italiani in Libia. Dal fascismo a Gheddafi*, Laterza, Roma, Bari 1988, 440-451.

⁹ Discorso pronunciato dal Ministro degli Affari Esteri, Gaetano Martino, a Palermo, in occasione dell'inaugurazione del nuovo ciclo di lavori del Centro per la cooperazione mediterranea, in *Libia. Rivista trimestrale di Studi Politici*, Anno IV, n. 1-2.

¹⁰ A. DEL BOCA *Gli Italiani in Libia. Dal fascismo a Gheddafi*, cit., 451-459.

alla monarchia di re Idris, considerato eccessivamente filo-occidentale. A guidarli c'era il colonnello, Muammar Gheddafi, un giovane militare proveniente da una famiglia di origini beduine delle zone desertiche a sud di Sirte, in Tripolitania. Il modello di riferimento di questo giovane ufficiale era il leader egiziano Nasser e, come lui, il suo obiettivo era un mondo arabo unito ed emancipato da qualsiasi forma di influenza straniera. Come prevedibile, il primo passo del nuovo governo fu l'espulsione dell'esercito americano e di quello inglese dal territorio nazionale. Vi furono, poi, le nazionalizzazioni delle compagnie petrolifere e la revisione dei prezzi del petrolio a cui seguì, inevitabilmente, anche l'espulsione della comunità degli ex coloni. Ovviamente, anche il trattato del 1956 per Gheddafi era mera espressione della nuova forma di colonialismo; per questa ragione rivendicò costantemente e instancabilmente il pagamento dei danni subiti dal suo popolo durante il periodo dell'occupazione italiana. Chiaramente, questo non significò che il *Qa'id* – ossia la "guida", come amava farsi chiamare dal suo popolo¹¹ – non facesse affari con le imprese italiane; anzi, chiusa la questione della presenza della comunità italiana con la sua espulsione, la strada per il commercio fu spianata.

2. Politica e petrolio: il doppio binario nelle relazioni italo-libiche

Dagli anni Settanta, contrariamente alle relazioni politiche, i rapporti economici italo-libici non conobbero più crisi. Nel 1972 il regime del Colonnello ricevette le prime forniture militari italiane e l'Eni, parallelamente alla creazione di una *joint-venture* con la National Oil Corporation, avviò la produzione di greggio nel campo di Abu Attifel. Intanto, la Snam-Progetti realizzava la prima raffineria libica a Tripoli, per una capacità di due milioni di tonnellate. Nel febbraio del 1974 il maggiore Jalud, primo ministro libico, si recò in visita a Roma dove firmò con Rumor, il presidente del Consiglio italiano, un accordo-quadro in materia di cooperazione scientifica, tecnica ed economica, cui seguì nell'arco di breve tempo la firma dell'*Exploration and Production*

¹¹ K. MEZRAN, "Glossarietto delle bufale belliche", in *I quaderni Speciali di Limes*, Anno 3, n. 2, 72.

Sharing Agreement per l'allargamento delle ricerche della società petrolifera italiana¹². Nel 1976 il Colonnello acquistò il dieci per cento delle azioni Fiat e l'Eni trovò il petrolio nel campo di Bouri, il più vasto giacimento *offshore* nel Mediterraneo. Quest'azione fu costantemente affiancata dagli accordi siglati dalla Snam-Progetti il cui valore superava i mille miliardi di lire nel 1978, quando la controllata dell'Eni firmò un "mega" contratto per la costruzione di un impianto destinato alla produzione di ammoniaca a Marsa el Brega, pari a 150 milioni di dollari. Erano queste le premesse che spinsero Giulio Andreotti, divenuto presidente del Consiglio nel 1976, a volare a Tripoli nel novembre del 1978 per cercare un'intesa politica che affiancasse gli ottimi rapporti economici e normalizzasse le relazioni diplomatiche con la Libia, ora divenuta "Stato delle masse" ossia *Jamahiriya araba libica popolare e socialista*. Infatti, il 2 marzo 1977 Gheddafi, seguendo la dottrina pubblicata nel suo Libro Verde, aveva proclamato l'avvento dell'"era delle masse" in cui il popolo sarebbe stato il vero detentore del potere.

L'iniziativa italiana non ebbe successo, anzi i rapporti rimasero tesi fino al febbraio 1984, quando Andreotti, questa volta da ministro degli Esteri, partì nuovamente alla volta dell'ex Quarta Sponda. Il dialogo era ostacolato ora da due principali questioni: i risarcimenti chiesti dai libici e i crediti vantati dalle aziende italiane nei confronti della *Jamahiriya*. Anche questo tentativo terminò con un nulla di fatto, ma nell'arco di soli sei mesi la Farnesina intraprese una nuova missione su richiesta della Libia, sempre più isolata nella comunità internazionale a causa del sostegno al terrorismo internazionale. Andreotti, però, si presentò con un piano: l'Eni sarebbe stata l'intermediaria per il saldo dei conti delle ditte italiane, i cui debiti sarebbero stati pagati in greggio. Per quanto riguardava i risarcimenti per il periodo coloniale, a Gheddafi fu proposta la costruzione di un centro cardiologico e corsi di perfezionamento per il personale medico. Gli obiettivi del governo italiano erano la tutela dell'approvvigionamento energetico e la stabilità del Mediterraneo. Non a caso Andreotti si fece ambasciatore delle "buone intenzioni" libiche durante il suo viaggio negli Stati Uniti a po-

¹² Sui rapporti economici tra Italia e Libia negli anni Settanta, si veda A. VARVELLI, *L'Italia e l'ascesa di Gheddafi: la cacciata degli italiani, le armi e il petrolio (1969-1974)*, Milano: Baldini Castoldi Dalai, 2009, 283-289.

chi giorni di distanza. La mediazione non diede luogo a risultati positivi come dimostrarono gli eventi successivi¹³. Infatti, dalle sanzioni di carattere politico ed economico Ronald Reagan, inaugurando un nuovo tipo di guerra al terrorismo caratterizzato da interventi "chirurgici", passò all'azione e bombardò Tripoli nella notte tra il 15 e il 16 aprile 1986, ma l'Italia negò il suo appoggio¹⁴. La posizione del Colonnello non migliorò certamente con George H. Bush che inserì la *Jamahiriyah* tra gli "Stati canaglia", ossia tra quei paesi pericolosi per la pace internazionale. Riconosciuta come mandante degli attentati di Lockerbie e del Teneré, Tripoli fu sanzionata e condannata all'isolamento politico, economico e militare dalle risoluzioni 731 e 748 del Consiglio di Sicurezza, votate rispettivamente il 21 gennaio e il 31 marzo 1992¹⁵.

La linea dell'intransigenza caratterizzò, dunque, la strategia scelta da Reagan come dal suo vicepresidente e successore Bush, con la differenza che il secondo si preoccupò di ottenere l'appoggio delle Nazioni Unite e quello internazionale. Di fronte a una condanna "universalmente" riconosciuta Roma non ebbe altra scelta che l'adeguamento in attesa di tempi migliori¹⁶. In effetti, dalla seconda metà degli anni Novanta la situazione sembrò avviarsi verso una nuova fase: nel 1995 la richiesta del nuovo presidente americano, William Jefferson Clinton, di un embargo petrolifero totale contro il regime di Tripoli incontrò il netto rifiuto dei paesi europei che nel 1996, su iniziativa italiana, inviarono una delegazione in Libia al fine di capire se vi fosse l'interesse del Colonnello a intraprendere una politica estera diversa da quella precedente. Alla Casa Bianca perciò non restò che agire unilateralmente con l'adozione il 5 agosto 1996 della Legge D'Amato che prevedeva sanzioni per tutte le compagnie americane che avessero investito in Libia e Iran.

Tuttavia la *Jamahiriyah*, effettivamente, abbandonò la politica rivoluzionaria e di sostegno al terrorismo in favore della cooperazione con i

¹³ A. DEL BOCA, *Gheddafi. Una sfida dal deserto*, Laterza, Bari, 2011, 152 e ss.

¹⁴ M. TOALDO, *The Origins of US War on Terror: Lebanon, Libya and American Intervention in the Middle East*. London: Routledge, 2013, 162.

¹⁵ G. SIMONS, *Libya and the Struggle for Survival*, Macmillan, London 1996, 143 e ss.

¹⁶ Per una ricostruzione delle relazioni bilaterali tra Italia e Libia negli anni Novanta, G. MALGERI, *Le relazioni fra Italia e Libia*, in M. PIZZIGALLO (a cura di), *Il Ponte sul Mediterraneo. Le relazioni tra l'Italia e i Paesi arabi rivieraschi (1989-2009)*, Editrice Apes, Roma 2011, 143-168.

vicini. La Lega Araba e l'Organizzazione dell'Unione Africana furono le prime a invitare gli stati membri e la comunità internazionale a porre fine all'isolamento imposto dalle sanzioni. L'Italia poté, perciò, conferire ufficialità alle relazioni bilaterali, già riprese dal 1996, e nel luglio 1998, in totale violazione dell'isolamento imposto dalle risoluzioni 731 e 748 del 1992, il ministro degli Esteri, Omar Mustapha al Muntasser, fu in visita ufficiale a Roma, dove firmò insieme al suo collega italiano, Lamberto Dini, il comunicato che riaprì le porte della cooperazione tra i due paesi. In esso, finalmente, il Governo italiano – tutto – espresse “il proprio rammarico per le sofferenze arrecate al popolo libico a seguito della colonizzazione” e s'impegnò a “rimuoverne per quanto possibile gli effetti, per superare e dimenticare il passato”¹⁷.

Si avviò così un processo che condusse alla firma dello storico Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione nel 2008, frutto di un negoziato pluriennale e *bipartisan*: “Sin dai tempi del governo Dini [1995-1996]... e poi soprattutto con D'Alema dopo Dini, tutti i governi italiani avevano negoziato con Gheddafi un accordo quadro”¹⁸. Basti pensare che alla fine del 1999 Massimo D'Alema fu il primo capo di un governo occidentale a recarsi a Tripoli dall'inizio dell'embargo, sospeso solo nel 2003.

A questo punto nulla ostacolava più l'intesa politica e il 7 ottobre 2004 Silvio Berlusconi, presidente del Consiglio dal 2001, volò per la quarta volta dall'altra parte del Mediterraneo per inaugurare con Gheddafi il *Western Libya Gas Project*. Il nuovo gasdotto, costato in tutto sette miliardi di euro, avrebbe inviato ogni anno dalla Libia all'Italia otto miliardi di metri cubi di metano. L'incontro fu talmente positivo che i due leader decisero di trasformare quella che fino ad allora era stata celebrata come la “giornata della vendetta” – anniversario della partenza degli ultimi coloni italiani dalla Libia – in “giornata dell'amicizia”¹⁹. Chiaramente, l'Eni, che all'opera aveva contribuito con 3.7 miliardi di euro, ebbe un ruolo fondamentale nei negoziati. D'altronde, il colosso energetico italiano non aveva mai più lasciato la Quarta

¹⁷ A. FLORES D'ARCAIS e V. NIGRO, *Dini: “Di Gheddafi ora possiamo fidarci”*, in «La Repubblica», 9 luglio 1998, <http://www.repubblica.it/online/fatti/italib/dini/dini.html>.

¹⁸ Intervista a Franco Frattini, 29 febbraio 2016.

¹⁹ *I Leader inaugurano il gasdotto*, in «La Stampa», 8 ottobre 2004, <http://archivio.lastampa.it/m/articolo?id=23438dc67e5159a2fe8358009277c0dd2c728de2>.

Sponda dal 1959 e in quegli anni si trovò proprio a dover rinegoziare con la *Libyan National Oil Company* le concessioni in suo possesso. L'accordo fu trovato nell'ottobre 2007 e prevedeva un'estensione dei contratti fino al 2042 (per il petrolio) e al 2047 (per il gas). In cambio, l'Eni rinunciava a consistenti quote di produzione, investiva 14 miliardi di dollari in infrastrutture, altri 800 milioni per esplorazioni addizionali e intraprendeva un programma finalizzato al potenziamento dell'estrazione petrolifera²⁰. Questo testo fu approvato dal Congresso del Popolo il 12 giugno 2008 e, a pochi giorni di distanza, terminarono anche le trattative per il Trattato di amicizia, firmato a Bengasi il 30 agosto 2008 ed entrato in vigore il 2 marzo dell'anno successivo. Secondo quanto racconta l'ex ministro Frattini, l'accordo non sarebbe stato possibile senza l'appoggio dell'Eni a causa dell'imponente impegno finanziario richiesto dai libici che avrebbe comportato un aumento della spesa pubblica e il conseguente inasprimento della pressione fiscale, cui il ministro delle Finanze, Giulio Tremonti, non era disposto a dare il suo consenso. Perciò, la conclusione felice fu dovuta alla collaborazione della compagnia energetica che si assunse l'onere di un pagamento periodico annuale per finanziare le grandi opere concordate, avvalendosi dei maggiori introiti derivanti dal rilancio dell'attività estrattiva previsto dall'accordo²¹.

3. Il Trattato del 2008: interesse nazionale e comunità internazionale

Il Trattato firmato a Bengasi fu l'ultimo atto del processo di riavvicinamento che finalmente poneva fine al contenzioso storico legato alla colonizzazione italiana in Libia. A tal fine, già nel Preambolo le due Parti contraenti s'impegnarono a chiudere "il doloroso capitolo del passato" e l'Italia, riconoscendo le sue responsabilità, accettò di pagare un prezzo corrispondente a cinque miliardi di dollari americani, da versare allo stato libico in venti anni e impiegati in infrastrutture, tra le

²⁰ Wikileaks Cables in «Telegraph.co.uk», US Embassy of Tripoli to the Department of State, 26/10/2007, <http://www.telegraph.co.uk/news/wikileaks-files/libya-wikileaks/8294747/A-SUCCESS-ENIS-DEAL-WITH-LIBYAS-NATIONAL-OIL-CORPORATION-1.html>.

²¹ Intervista a Franco Frattini, 29 febbraio 2016.

quali anche l'autostrada – totalmente realizzata da imprese italiane – che avrebbe dovuto percorrere la costa libica, collegando la Tunisia all'Egitto. Erano, inoltre, previsti altri interventi nell'edilizia civile, aiuti sanitari in favore delle vittime delle mine lasciate dal periodo bellico, borse di studio per studenti libici e la restituzione di opere di valore archeologico o documentario trasferite in Italia nell'epoca coloniale. Tuttavia, il testo non prevedeva per il governo libico alcun obbligo di astensione rispetto a nuove rivendicazioni. Tripoli avrebbe dovuto solamente concedere il visto d'ingresso agli italiani nati in Libia e pagare i debiti contratti con le aziende italiane, allora superiori ai seicento milioni di euro, oltre a fornire cooperazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico degli stupefacenti e all'immigrazione clandestina. Proprio con lo scopo di ostacolare il flusso migratorio, il governo italiano s'impegnò a fornire alla Libia unità navali della Guardia di Finanza e a organizzare un sistema di controllo delle frontiere libiche interne, per cui avrebbe pagato il 50% delle spese²².

In questo modo veniva dunque rilanciata la cooperazione tra i due paesi non solo sul fronte economico, ma anche su quello politico. Ma l'intesa era guardata con sospetto dalla comunità internazionale, almeno secondo quanto si può ricostruire dai documenti statunitensi pubblicati da *Wikileaks*. Dal punto di vista economico, vi era diffidenza nei confronti del leader libico per le continue minacce di nazionalizzazione – anche se non sempre erano prese davvero sul serio – e il ritardo nell'attuazione delle riforme economiche che, invece, avrebbero dovuto portare a un'apertura del mercato libico alle imprese straniere. In realtà, però, quello che sembrava preoccupare di più gli americani era la possibilità che Tripoli rivedesse gli accordi esistenti in base alle clausole dell'intesa trovata dall'Eni nel 2007 con la Compagnia nazionale

²² Si veda il testo del *Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista*, firmato a Bengasi il 30 agosto 2008, Legge 6 febbraio 2009, n. 7 (GU, n. 40, 18/02/2009), in <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2009-02-18&atto.codiceRedazionale=009G0015¤tPage=1>. Per un'analisi del Trattato, si veda N. RONZITTI, *Il Trattato Italia-Libia di Amicizia, Partenariato e Cooperazione*, Servizio Studi Affari Internazionali del Senato della Repubblica, n. 108, gennaio 2009, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg16/attachments/dossier/file_internets/000/006/964/108_20trattato_20italia_20libia_20pdf.pdf.

libica. Ad ogni modo, bisogna evidenziare che anche la canadese Petro-Canada aveva rinegoziato le concessioni, insieme ai consorzi Occidental-OMV e Repsol-Total-OMV-Hydro. Rimanevano esclusi, quindi: il gruppo Oasis – formato da ConocoPhillips, Marathon, Hess e Occidental –, Repsol, Wintershall e Total²³. In effetti, vedendo i dati delle esportazioni petrolifere libiche nel 2010 la compagnia italiana si assestava al primo posto con il 28% e seguiva la francese Total con il 15%²⁴. Evidentemente, si trattava di un risultato non soddisfacente per l'Eliseo visto che, secondo quanto riportava un funzionario dell'ambasciata americana a Parigi in un rapporto dell'8 febbraio, i francesi avevano cercato di incrementare la cooperazione bilaterale senza successo. I rapporti erano stabili ma i libici temporeggiavano sulla realizzazione delle promesse riguardanti il rilascio di visti, scambi di tecnici, insegnamento della lingua francese e accordi commerciali, mentre gli italiani erano gli unici ad aggiudicarsi i contratti²⁵.

L'altro aspetto strategico del Trattato, negativamente commentato a più riprese all'estero e in Italia, era quello riguardante l'immigrazione e i modi in esso previsti per contenerla. Secondo quanto dichiarerà Roberto Maroni, nuovo inquilino del Viminale dal 2008, in un intervento davanti alle Commissioni riunite Affari Costituzionali ed Esteri della Camera e del Senato il 2 marzo 2011, solo nel 2010 si era verificata una "drastica riduzione degli sbarchi di clandestini...", passati dai 37.000 dell'anno precedente ai meno di 4.000 complessivi del 2010"²⁶. Va precisato che questi numeri nulla avevano a che fare con l'accordo del 2008, essendo basati su un'intesa firmata nel 2007 dal ministro degli Interni, Giuliano Amato, e avviata solamente nel 2009. Il 28 luglio Mohammed al Wash, capo missione dell'UNHCR, già esprimeva le sue perplessità sul rispetto da parte italiana della Carta

²³ Wikileaks Cables, US Ambassador in Tripoli Gene A. Cretz to the Dept. Of State, 01/30/2009, https://search.wikileaks.org/plusd/cables/09TRIPOLI71_a.html.

²⁴ Camera dei Deputati, Servizio Studi – Dipartimento Affari Esteri, "Le risorse energetiche in Libia", in *Documentazione e ricerche*, n. 212, 23 marzo 2011, http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/es0725_0.htm.

²⁵ Wikileaks Cables, US Embassy of Paris to the Secretary of State, 02/08/2010, https://search.wikileaks.org/plusd/cables/10PARIS151_a.html.

²⁶ Portale Storico della Camera dei Deputati (PSCD), *Audizione del Ministro dell'Interno, Roberto Maroni, sui recenti sviluppi della situazione nel Mediterraneo*, 2 marzo 2011, 3, http://documenti.camera.it/_dati/leg16/lavori/stencomm/0103c0103/audiz2/2011/0302/INTERO.pdf.

dell'ONU e delle normative europee in materia di diritti umani ai funzionari dell'ambasciata americana a Tripoli. Il problema, a parere del funzionario dell'organizzazione per i rifugiati delle Nazioni Unite, erano i rimpatri forzati e indiscriminati verso la Libia dei migranti, non solo economici ma anche richiedenti asilo, e il trattamento loro riservato dalla Guardia Costiera italiana²⁷.

Con lo scoppio della protesta il flusso dei migranti provenienti dalla Libia si arrestò totalmente. Per Maroni non era un segno positivo, anzi era il risultato della "drammatica" crisi che qualcuno già definiva "guerra civile"²⁸. Nei primi giorni di marzo il governo italiano era preoccupato di fronte all'emergenza umanitaria che si stava creando sulla sponda meridionale del Mediterraneo. I media internazionali stavano raccontando l'*escalation* della protesta libica dal 17 febbraio, ossia dalla "giornata della collera", attraverso immagini e numeri che lasciavano poco spazio all'immaginazione. Le prime manifestazioni si erano svolte in Cirenaica, a Bengasi, il 15 febbraio in seguito all'arresto di un dissidente bengasino trasferito nel carcere di Abu Salim, dove nel 1996 una rivolta dei prigionieri originari della stessa zona, era finita in un bagno di sangue: 1.200 prigionieri erano stati uccisi dalla polizia, secondo l'organizzazione americana Human Rights Watch²⁹. Raggiunto da *Al Jazeera* a Barcellona il 17 febbraio, Ibrahim Jibril, che poi diventerà uno dei leader del Consiglio Nazionale di Transizione, dichiarò che le proteste erano destinate a diventare certamente più serie³⁰.

L'opinione pubblica internazionale fu colta impreparata; d'altro canto Gheddafi aveva governato ininterrottamente per più di quarant'anni e non ci si aspettava che potesse far la stessa fine del presidente egiziano, Hosni Mubarak, o di quello tunisino, Ben Ali. Inoltre, la Cirenaica era da considerarsi, secondo la definizione dell'ambasciatore francese in Libia, François Gouyette, tradizionalmente la regione

²⁷ Wikileaks Cables in *Telegraph.co.uk*, US Embassy of Tripoli to the Secretary of State, 5 agosto 2009, <http://www.telegraph.co.uk/news/wikileaks-files/libya-wikileaks/8294610/UN-OFFICIAL-SAYS-LIBYA-ITALY-SHIRKING-HUMAN-RIGHTS-RESPONSIBILITIES.html>.

²⁸ PSCD, *Audizione del Ministro dell'Interno, Roberto Maroni...*, cit., 4.

²⁹ *La rivolta arriva in Libia. Negli scontri ferite 38 persone*, in «La Repubblica», 16 febbraio 2011, http://www.repubblica.it/esteri/2011/02/16/news/libia_scontri-12518273/?ref=search.

³⁰ *Day of rage kicks off in Libya*, in «Al Jazeera», 17 febbraio 2011, <http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/02/2011121755057219793.html>.

più "refrattaria" al potere esercitato dal governo di Tripoli³¹. A parere del diplomatico d'oltralpe, essa era soggetta all'influenza dei nostalgici della monarchia senussita, a quella dei Fratelli musulmani e dell'Islam radicale. In conformità a quanto riferito da Gouyette all'*Assemblée Nationale*, tra il 16 e il 26 febbraio – giorno della partenza della rappresentanza diplomatica francese da Tripoli – si verificarono forti tensioni in tutta la Libia, forse con l'unica eccezione della Tripolitania. Ad ogni modo, la copertura mediatica di questi eventi fu pressoché totale, tanto da sollevare perplessità circa i suoi scopi e la sua correttezza. Infatti, secondo l'ambasciatore francese in Libia il racconto fatto dai media, in particolare da quelli arabi e da *Al Jazeera*, sarebbe stato oggetto di "esagerazioni", al punto da divenire pura "disinformazione". Conseguentemente, le notizie riprese dai canali occidentali, per cui l'aviazione di Gheddafi aveva bombardato i manifestanti di Tripoli, erano "perfettamente inesatte": "Nessuna bomba è caduta sulla capitale, anche se degli scontri violenti si sono verificati in alcuni quartieri", fu quanto dichiarò alcune settimane più tardi di fronte all'Assemblea.

4. L'Italia di fronte all'internazionalizzazione della crisi libica

Il 20 febbraio Human Rights Watch fece sapere che le vittime accertate del regime erano già più di duecento³². Si trattava di "una potenziale catastrofe umanitaria", secondo Sarah Leah Whitson, direttore per il Medio Oriente e il Nord Africa dell'organizzazione. Contemporaneamente gli attivisti rivolsero anche un appello all'Unione Africana, all'Unione Europea, alla Francia, all'Italia, al Regno Unito, agli Stati Uniti e agli altri governi legati alla Libia in cui si richiedeva: 1) l'arresto

³¹ Assemblée Nationale, Commission des Affaires Étrangères, *Compte Rendu de l'Audition de M. François Gouyette, ambassadeur de France en Libye sur les événements en Libye*, Mardi 8 mars 2011, http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cafe/10-11/c1011041.asp#P6_47.

³² *Fresh violence rages in Libya*, in «Al Jazeera», 22 febbraio 2011, <http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/02/201122261251456133.html>.

dell'ingiusto uso della forza contro i civili; 2) l'annuncio che i responsabili sarebbero stati soggetti alle giuste conseguenze; 3) l'imposizione dell'embargo sulle armi; 4) il ripristino dell'accesso a internet³³.

L'Italia, in questa prima fase, appariva indecisa: Palazzo Chigi manteneva sicuramente una linea di comunicazione privilegiata con Gheddafi, mentre la Farnesina era in contatto con gli Stati Uniti e i ribelli. Era lo stesso Berlusconi a difendere la linea del dialogo con quello che riteneva un suo amico personale e verso il quale si sentiva "impegnato da un patto di onore"³⁴. Per questa ragione, il presidente del Consiglio non si permise di "disturbare nessuno" e si rifiutò "caparbiamente" di essere il capofila dell'attacco contro il leader libico³⁵. Inoltre, in un collegamento telefonico del 19 febbraio durante una manifestazione del Popolo della Libertà riunito a Cosenza, Berlusconi dichiarò: "Siamo preoccupati per quel che succede nel nord Africa e per quello che potrebbe accadere a noi se arrivassero tanti clandestini"³⁶. Il ministro degli Affari Esteri, Franco Frattini, invece, il 21 febbraio ebbe un colloquio telefonico con l'ambasciatrice statunitense alle Nazioni Unite, Susan Rice, che stava lavorando per portare la questione sul tavolo del Consiglio di Sicurezza³⁷.

Il 22 febbraio l'alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, Navi Pillay, definiva l'attacco ai civili in corso un "crimine contro l'umanità" e chiedeva una commissione d'inchiesta internazionale per possibili violazioni dei diritti umani³⁸. Questa posizione era avvalorata dalle dichiarazioni degli ambasciatori libici all'estero che ave-

³³ HRW, *Libya: Governments Should Demand End to Unlawful Killings*, 20 febbraio 2011, <https://www.hrw.org/news/2011/02/20/libya-governments-should-demand-end-unlawful-killings>.

³⁴ Intervista a Franco Frattini, 29 febbraio 2016.

³⁵ *Libia, la repressione fa più di 100 morti. Berlusconi: "Non disturbo Gheddafi"*, in «La Repubblica», 19 febbraio 2011, http://www.repubblica.it/esteri/2011/02/19/news/libia_hrw-12640156/.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ US Department of State-Freedom of Information Act (FOIA), Clinton Email-December Release, J. Sullivan to H. S. Calls, 02/21/2015, F-2014-20439, https://www.foia.state.gov/Search/Results.aspx?collection=Clinton_Email_December_Release.

³⁸ *Fresh violence rages in Libya*, in «Al Jazeera», 22 febbraio 2011, <http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/02/201122261251456133.html>.

vano iniziato a dimettersi proprio dopo la diffusione di queste notizie³⁹. Nel frattempo, da Roma Berlusconi raggiunse telefonicamente Gheddafi, dopo che quest'ultimo aveva accusato pubblicamente l'Italia di fornire armi ai ribelli, per cercare di convincerlo a trovare un'intesa con i manifestanti. Tuttavia, il 23 febbraio Frattini si presentò alla Camera dei Deputati e lasciò intendere che la via del dialogo era ormai impraticabile proprio a causa di quelle immagini che erano trasmesse dai media internazionali e dell'ostinazione del *Qa'id*⁴⁰. A fare da sponda a questa linea intervenne anche il Quirinale con una nota in cui furono dichiarate "legittime" le richieste di riforme e di democrazia provenienti dai libici. Pertanto, il presidente Napolitano auspicava "l'immediata cessazione delle violenze" e invocava "una rinnovata determinazione negli sforzi volti a restituire al popolo libico la speranza in un futuro migliore"⁴¹. Si chiarivano così le due linee di politica estera che avrebbero caratterizzato la posizione italiana nella crisi libica: da un lato la strategia della cautela voluta dal premier e dal suo ristretto gruppo di consiglieri, tra cui vi era anche l'amministratore delegato di Eni, Paolo Scaroni; dall'altro il presidente della Repubblica e il ministro degli Affari Esteri, più attenti alla posizione internazionale dell'Italia e alla prospettiva "onusiana".

Vi erano, però, ancora diversi fattori che favorivano la linea di Palazzo Chigi. In primo luogo, l'Unione Africana che il 23 febbraio in un comunicato del Consiglio per la Pace e la Sicurezza principalmente rivolto al Governo di Tripoli, richiamò le parti coinvolte nel conflitto al dialogo, difendendo, conformemente a quanto previsto dallo Statuto, i principi dell'integrità territoriale e della non ingerenza negli affari interni⁴². In conformità a queste premesse, l'Assemblea dei Capi di Stato dell'UA il 10 marzo stabilì una *road map* che avrebbe dovuto condurre

³⁹ *Libyan diplomats defect en masse*, in «Al Jazeera», 22 febbraio 2011, <http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/02/201122275739377867.html>.

⁴⁰ PSCD, *Informativa urgente del Governo sugli sviluppi della situazione in Libia (Intervento del Ministro degli Affari Esteri)*, 23 febbraio 2011, 16-21, <http://leg16.camera.it/410?idSeduta=0438&tipo=stenografico#sed0438.stenografico.tit00040.sub00010>.

⁴¹ *Telefonata tra Berlusconi e Gheddafi. Napolitano: "Stop alle violenze in Libia"*, in «Il Fatto Quotidiano», <http://www.ilfattoquotidiano.it/2011/02/22/libia-napolitano-stop-alle-violenze-ascoltare-il-popolo/93408/>.

⁴² UA, *Communique of the 261st Meeting of the Peace And Security Council*, Addis Abeba, 23 febbraio 2011, <http://www.peaceau.org/uploads/psc-communique-on-the-situation-in-libya.pdf>.

verso una risoluzione diplomatica della crisi. Il percorso prevedeva: (I) l'immediata cessazione delle ostilità; (II) la cooperazione delle autorità libiche affinché fosse fornita assistenza umanitaria dove ve ne era necessità; (III) la protezione degli stranieri, in particolare dei migranti africani presenti sul territorio libico; (IV) l'adozione e l'implementazione delle riforme necessarie per l'eliminazione delle cause della crisi corrente. Con lo scopo di attuare questo programma venne anche nominato un Comitato *ad hoc*, il quale si sarebbe occupato di mantenere sotto controllo la situazione, facilitare un dialogo tra le differenti fazioni libiche e coordinare le iniziative con gli altri partner dell'UA e della Lega Araba, dell'Organizzazione della Conferenza Islamica, dell'Unione Europea e dell'Onu⁴³.

La "cautela" fu poi favorita dall'indecisione degli Stati Uniti e dell'Europa. Infatti, con l'eccezione della Francia che sembrava ansiosa di attivarsi materialmente al fianco dei ribelli libici, vi era una sostanziale incapacità di capire ciò che stava accadendo, chi fossero le forze in campo e ciò che sarebbe accaduto dopo. In un primo momento, perciò, ci si limitò a delle prese di posizione simboliche, all'imposizione dell'embargo per l'acquisto di armi e a limitazioni economiche per il regime del Colonnello, cui furono congelati tutti gli *asset* posseduti all'estero con la risoluzione 197 del Consiglio di Sicurezza approvata il 26 febbraio. D'altronde, non vi erano prove certe su quanto stesse accadendo in Libia come dichiarò il 1° marzo il segretario della Difesa statunitense, Robert Gates⁴⁴. Non vi era alcuna certezza né sul numero delle vittime, né sulle reali capacità dei ribelli di organizzare l'opposizione nel Paese. Tuttavia avrebbero avuto una notevole influenza le pressioni esterne provenienti da altri paesi della zona come il Qatar, l'Arabia Saudita e la Turchia, che in qualche modo si contendevano il ruolo di leadership politica e finanziaria nella zona⁴⁵.

⁴³ UA, *Communique of the 265th Meeting of the Peace and Security Council*, Addis Abeba, 10 marzo 2011, <http://www.peaceau.org/uploads/communique-libya-eng.pdf>. Per un'analisi sul ruolo dell'Unione Africana nella crisi libica si veda anche A. DEWAAL, *The African Union and the Libya Conflict of 2011*, in «Reinventing Peace-World Peace Foundation's blog», December 19, 2012, <https://sites.tufts.edu/reinventingpeace/2012/12/19/the-african-union-and-the-libya-conflict-of-2011/>.

⁴⁴ United States Department of Defense (DOD), *Briefing with Secretary Gates and Adm. Mullen from the Pentagon*, 1° marzo 2011, <http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=4777>.

⁴⁵ H. CAMPBELL, *Global NATO and the Catastrophic Failure in Libya: Lessons for Africa in*

5. La protesta libica e la "responsabilità" internazionale

La composizione dell'opposizione libica appariva sicuramente variegata: vi erano giovani civili e reparti dell'esercito tradizionale ribellatisi al regime. Nonostante l'esercito regolare contasse tra i 45.000 e i 50.000 uomini, solamente una minoranza, ben addestrata e ben pagata, poteva considerarsi fedele a Gheddafi, il resto rimaneva un'incognita. Andava tenuto in considerazione il ruolo svolto dal Consiglio Nazionale di Transizione, formato il 26 febbraio da un gruppo da ex esponenti del regime, politici provenienti dall'opposizione del Colonnello, attivisti per i diritti umani e capi tribù. Inizialmente, quest'organo non avrebbe dovuto essere un governo di transizione ma un'assemblea rappresentativa delle città sottratte al controllo di Gheddafi e dei gruppi tribali del paese – compreso quello dei *Qadhadhfa*, al quale apparteneva il *Qa'id*⁴⁶. Di fronte alla resistenza del leader, quest'assemblea si trasformò il 5 marzo in un comitato esecutivo e assunse il coordinamento delle operazioni militari e delle relazioni diplomatiche dei ribelli.

Il Consiglio era composto da trentuno membri ma solamente tredici nomi vennero resi pubblici, tra cui quelli del presidente, Abdel Jalil, e del primo ministro, Mahmoud Jibril⁴⁷. Jalil, per quanto fosse stato il ministro della Giustizia di Gheddafi fino allo scoppio della rivolta, veniva da una famiglia legata alla Senussia e apparteneva a una tribù della zona orientale. Secondo l'analisi di Catherine Rimmer, consulente dell'ex premier britannico Tony Blair, il presidente del Cnt aveva il sostegno dei notabili di Bengasi e Derna⁴⁸. Jibril, dottore di ricerca in *strategic planning e decision-making* all'università di Pittsburgh in Pennsylvania, apparteneva a quel gruppo di giovani tecnocrati formati

the forging of African Unity, New York, Monthly Review Press, 2013, 75 e ss.

⁴⁶ C. GAZZINI, *Chi sono i ribelli di Bengasi*, in «I quaderni speciali di Limes – La Guerra di Libia», Anno 3, n. 2, 51.

⁴⁷ *Ivi*, 53.

⁴⁸ Wikileaks, Clinton Emails, Catherine Rimmer to Jake Sullivan, FW: Top Confidential - Important Message to Forward, 28 febbraio, 2011, <https://wikileaks.org/clinton-emails/emailid/28627>.

all'estero che avevano sposato i principi dell'economia liberista occidentale⁴⁹. Da direttore del *Libyan National Planning Council* e del *National Economic Development Board* aveva lavorato affinché fossero attuate quelle riforme volte ad aprire l'economia libica alle compagnie private e a diversificarla rispetto al solo settore petrolifero. Per queste ragioni, il futuro ambasciatore in Libia degli Stati Uniti, Chris Stevens, lo definiva nel 2009 un "interlocutore serio", uno dei pochi esponenti del regime tripolino capace di comprendere il punto di vista americano⁵⁰.

Nonostante ciò la comunità internazionale non poteva aspettarsi di trovare a Tripoli o a Bengasi un novello "George Washington", per citare le parole sarcastiche di Hillary Clinton⁵¹. Se gli Stati Uniti avessero acconsentito all'intervento in Libia avrebbero fatto una "grande scommessa", dal momento che Gheddafi aveva sistematicamente rimosso chiunque potesse costituire una minaccia al suo potere e "polverizzato" qualsiasi forma di cultura politica e istituzione democratica⁵². Perciò, a parere del Segretario di Stato americano, il Consiglio rappresentava il migliore degli interlocutori cui si potesse aspirare per l'instaurazione di una democrazia in quel territorio. Si determinò, però, una vera e propria spaccatura sul da farsi in Libia all'interno del *team* di Obama per la sicurezza nazionale. In un incontro nella *Situation Room* presso la Casa Bianca del 9 marzo Gates espresse la sua contrarietà evidenziando che gli Stati Uniti non avevano alcun interesse vitale in Libia e che, probabilmente, una *no-fly zone*, come quella attuata in Iraq negli anni Novanta, non sarebbe stata sufficiente a ribaltare l'equilibrio delle forze in campo⁵³. Sull'altro fronte, vi erano Susan Rice e la consulente del *National Security Council*, Samantha Power, nota per il suo impegno nella difesa dei diritti umani⁵⁴. Furono principalmente

⁴⁹ G. PELOSI e A. VARVELLI, *Dopo Gheddafi. Democrazia e petrolio nella nuova Libia*, Fazi Editore, Roma 2012, 27-28.

⁵⁰ Wikileaks Cables, *Chris Stevens (US Embassy Tripoli) to Department of State*, 11 maggio 2009, https://www.wikileaks.org/plusd/cables/09TRIPOLI386_a.html.

⁵¹ H.R. CLINTON, *Hard Choices*, cit., 370.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ivi*, 366 e ss.

⁵⁴ Sul ruolo di Samantha Power nell'amministrazione Obama a proposito dell'intervento in Libia, si veda S. G. STOLBERG, *Still Crusading, but Now on the Inside*, in «New York Times», 29 marzo 2011, http://www.nytimes.com/2011/03/30/world/30power.html?_r=0. Si veda anche S. POWER, *Voci dall'inferno. L'America e l'era*

loro a sostenere e ottenere il consenso per l'intervento della comunità internazionale in difesa dei civili libici e prevenire il massacro⁵⁵.

Premessa indispensabile per l'attivazione dell'operazione militare contro il regime di Gheddafi fu il summit straordinario della Lega Araba, dove parteciparono solamente undici dei ventidue membri. Fu l'organizzazione degli stati arabi, guidati dal Qatar, a chiedere per prima al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite l'imposizione di una *no-fly zone* sulla Libia. Il 17 marzo, inoltre, il Colonnello tornò a minacciare Bengasi annunciando che sarebbe andato casa per casa a cercare i "traditori". Tuttavia, il voto favorevole del Consiglio di Sicurezza non era affatto scontato. Mosca si era già "fermamente schierata" contro la *no-fly zone*, ma la Clinton – che il 14 marzo a Parigi aveva incontrato Jibril – dalla Tunisia chiamò il ministro degli Esteri russo, Sergey Lavrov, e si mostrò decisa sulla necessità di un intervento⁵⁶. Come spiegherà in seguito il delegato russo a New York, Vitaly Churkin, la scelta dell'organo esecutivo delle Nazioni Unite lasciava aperti molti interrogativi. Al momento della votazione non vi era certezza su chi avrebbe condotto l'operazione, né esisteva una strategia su come attuarla e, tantomeno, la risoluzione prevedeva dei limiti per l'azione militare che sarebbe stata avviata⁵⁷.

Il ministro Lavrov era convinto che il miglior modo per evitare la perdita di nuove vite e una nuova fase di destabilizzazione della regione fosse l'invocazione di un immediato "cessate il fuoco", ma la difesa di Gheddafi non era certo un interesse fondamentale per Mosca. Perciò, una volta rassicurato da Washington circa l'impegno affinché l'operazione in Libia non avrebbe significato l'inizio di un'altra guerra, bensì la coalizione internazionale si sarebbe limitata alla protezione dei civili, anche se scettico, il governo russo accettò di astenersi, ottenendo l'inserimento del "cessate il fuoco" nella Risoluzione 1973, approvata

del genocidio, Baldini Castoldi Dalai, Milano 2004.

⁵⁵ Si veda H. CAMPBELL, *Global NATO and the Catastrophic Failure in Libya*, cit., p. 69. Dello scontro determinatosi all'interno dell'amministrazione Obama ne parla nelle sue memorie lo stesso Segretario della Difesa: R. GATES, *Duty. Memoirs of a Secretary of War*, Alfred A. Knopf, New York 2014, 511-515.

⁵⁶ H.R. CLINTON, *Hard Choices*, cit., 371-372.

⁵⁷ UN Meeting Coverage and Press releases, *Security Council Approves 'No-Fly Zone' over Libya*, 17 Marzo 2011, SC10200, <http://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm>.

nella notte del 17 marzo⁵⁸. Con la Russia si astennero: Brasile, Germania, India e Cina. Votarono a favore, invece: Stati Uniti, Francia, Regno Unito e Libano – che erano anche gli stati proponenti –, Bosnia ed Erzegovina, Colombia, Gabon, Nigeria, Portogallo e Sudafrica. Con l'astensione russa venne a cadere l'ultimo e il più importante dei fattori che mantenevano in vita la linea di Palazzo Chigi: Berlusconi non poteva più contare sul veto russo, l'Unione Africana non sembrava avere particolare peso decisionale, gli Stati Uniti avevano superato ogni remora ed erano pronti ad appoggiare l'attivismo francese in Nord Africa.

La Risoluzione 1973 fu, dunque, il risultato dell'applicazione del principio della *Responsibility to protect*, così come formulato al *World Summit* dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2005⁵⁹. Il Consiglio di Sicurezza autorizzò in questo modo gli Stati membri ad agire individualmente, tramite organizzazioni regionali o accordi internazionali al fine di adottare "tutte le misure necessarie" per la protezione dei civili minacciati all'interno del Paese. Rimaneva, comunque sia, esclusa dal mandato qualsiasi forma di occupazione da parte di forze straniere del territorio libico, nel qual caso sarebbe stato necessario un ulteriore intervento del Segretario Generale. Il primo passo da compiere sarebbe stato, perciò, l'annientamento del sistema di difesa aereo di Gheddafi e a tal fine i meglio equipaggiati erano gli Stati Uniti, i quali, però, non erano per nulla interessati ad assumere il comando delle operazioni, anzi, conformemente a quanto pianificato dagli esperti di Washington, sarebbero stati in seconda linea, lasciando la guida della coalizione all'Europa e agli stati arabi⁶⁰.

⁵⁸ UN Security Council, *Resolution 1973*, 17 marzo 2011, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110927_110311-UNSCR-1973.pdf.

⁵⁹ UN General Assembly, *2005 World Summit Outcome*, 24 October 2005, par. 138-140, <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/World%20Summit%20Outcome%20Document.pdf#page=30>.

⁶⁰ Per una ricostruzione del ruolo svolto dagli USA nelle operazioni libiche del 2011, si veda J. GOLDBERG, *Obama Doctrine. The U.S. President Talks Through His Hardest Decisions About America's Role in the world*, in «The Atlantic», aprile 2016, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>.

6. La guerra dei "volenterosi": una *way out* per il Colonnello

Il 18 marzo Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti lanciarono un ultimatum congiunto al Colonnello chiedendo la fine delle violenze sui civili e l'avanzata militare contro i ribelli. Nel frattempo Frattini e Ignazio La Russa, allora ministro della Difesa, si presentarono davanti alle Commissioni riunite di Camera e Senato per ottenere il via libera alla partecipazione italiana alla missione in Libia come previsto dalla Risoluzione 1973. Il ruolo dell'Italia avrebbe dovuto essere, nell'opinione di La Russa, "propositivo" e "moderato" ma "determinante"⁶¹. Ciò voleva dire che Roma non si sarebbe limitata a concedere l'utilizzo delle basi – sette per l'esattezza: Amendola, Aviano, Decimo Mannu, Sigonella, Trapani, Gioia del Colle e Pantelleria – ai membri della coalizione, ma avrebbe svolto un'azione di prima linea. Gli obiettivi di questa strategia erano, secondo quanto detto da Frattini: 1) condividere in modo sostanziale i principi richiamati dalla Risoluzione; 2) essere presenti e attivi in un territorio profondamente legato all'Italia, "nel suo presente e nel suo futuro"; 3) marcare l'assoluta lealtà dell'Italia alla prospettiva atlantica, onusiana e certamente dell'Unione europea⁶².

Questa linea era appoggiata anche dal Capo dello Stato che immediatamente si schierò a favore della partecipazione alle operazioni, ribadendo il ruolo dell'Italia come "membro attivo" della comunità internazionale⁶³. Tuttavia, a livello politico non vi era la stessa unanimità. Infatti, le commissioni votarono la partecipazione italiana senza il consenso della Lega, che pure era parte integrante della maggioranza. Lo stesso Berlusconi non sembrava essere così convinto, tanto che non si presentò né al Senato né alla Camera quando i parlamentari furono chiamati a confermare il voto delle commissioni il 23 e il 24 marzo⁶⁴.

⁶¹ *Libia, Napolitano: faremo il necessario. Berlusconi al vertice di guerra di Parigi*, in «Il Corriere della Sera», 18-19 marzo 2011, http://www.corriere.it/esteri/11_marzo_18/libia-italia_9cf7110c-5170-11e0-b0a4-77b20470b36e.shtml.

⁶² Sito Storico del Senato della Repubblica (SSSR), *Commiss. riun. e cong. 3^a-4^a Senato e III-IV Camera (Intervento del Ministro degli Affari Esteri)*, 18 marzo 2011, p. 7, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/239509.pdf>.

⁶³ *Libia, Napolitano: faremo il necessario...*, cit.

⁶⁴ *Si della Camera alla missione in Libia*, in «La Stampa», 24 marzo, 2011, <http://www.lastampa.it/2011/03/24/italia/politica/si-della-camera-alla-missione-in-libia-nJvgtNNaNuSeJvTKGWfjM/pagina.html>. Sul processo decisionale che portò

Il Presidente del Consiglio, secondo quanto ricorda il suo ministro degli Esteri, era restio a partecipare anche al vertice convocato a Parigi dal presidente Sarkozy per il 19 marzo, ma andò perché non poteva fare altrimenti⁶⁵. Al summit erano invitati tutti i rappresentanti degli Stati coinvolti nell'applicazione della Risoluzione con lo scopo di trovare una forma di coordinamento per le future operazioni. L'unica eccezione era costituita dall'UA che per lo stesso giorno riunì il Comitato *ad hoc* a Noukachott, capitale della Mauritania. Questo era già il segno di una spaccatura che si sarebbe determinata di lì a poche ore: la Risoluzione 1973 riconosceva il ruolo del Comitato in vista di una soluzione pacifica della crisi e, pertanto, i suoi membri decisero di compiere una missione in Libia il 20 marzo nel tentativo di mediare tra le parti coinvolte nel conflitto, ma fu loro negato il permesso di accesso alla *no-fly zone* dai membri della Coalizione che partecipavano alle operazioni⁶⁶.

L'iniziativa dell'Unione Africana fu fermata dai bombardamenti della coalizione internazionale, già iniziati nella notte tra il 18 e 19 marzo per decisione unilaterale del presidente francese. Nella sua biografia il segretario di Stato americano puntualizza che Sarkozy prima dell'inizio del vertice la prese in disparte insieme al premier inglese, David Cameron, e confidò ai due che l'Eliseo aveva già avviato le operazioni contro obiettivi strategici. Quando la notizia fu comunicata al gruppo degli alleati, la reazione fu particolarmente agitata. Soprattutto Silvio Berlusconi, sottolinea la Clinton, fu letteralmente "inferocito" al punto che arrivò a minacciare l'uscita dalla coalizione con conseguente chiusura delle basi aeree⁶⁷. La Francia, infatti, aveva pianificato di svolgere un ruolo di guida, secondo gli americani, i quali invece avrebbero auspicato una missione guidata dalla Nato⁶⁸.

l'Italia a partecipare alle operazioni in Libia e il dibattito tra le forze politiche, si veda anche O. CROCI e M. VALIGI (2013), *Continuity and change in Italian foreign policy: the case of the international intervention in Libya*, in «Contemporary Italian Politics», 5:1, 44-51; F. COTICCHIA, *La guerra che non c'era: opinione pubblica e interventi militari italiani dall'Afghanistan alla Libia*, Egea: Università Bocconi, Milano 2014, 119-122.

⁶⁵ Intervista a Franco Frattini, 29 febbraio 2016.

⁶⁶ UA, *Communique of the Meeting of the AU High-Level ad hoc Committee on Libya*, Noukachott, 19 marzo 2011, 2, <http://www.dirco.gov.za/docs/2011/au0322.pdf>.

⁶⁷ H.R. CLINTON, *Hard Choices*, cit., 373-374.

⁶⁸ FOIA, Clinton Email, J. Sbwheoop to H, *France/Libya. Sid*, 03/20/2011, F-2014-20439, https://www.foia.state.gov/Search/Results.aspx?collection=Clinton_Email_December_Release.

L'intraprendenza francese, a parere del discusso consulente di Hillary Clinton, Sidney Blumenthal⁶⁹, era attribuibile in primo luogo al desiderio di ottenere un miglioramento negli affari con la nuova Libia, soprattutto per quanto riguardava il settore petrolifero. Inoltre, l'intervento sarebbe stato utile anche a riaffermare la propria influenza militare e politica nella regione, minacciata – soprattutto quest'ultima – dal piano del Colonello di creare una valuta panafricana alternativa al franco per i paesi francofoni. Obiettivo finale di questo programma sarebbe stato quello di assumere un ruolo di leadership in quest'area. Per realizzarlo, secondo le fonti di Blumenthal, Gheddafi aveva già accumulato centoquarantatre tonnellate d'oro nelle casse della Banca Centrale Libica di Tripoli, poi spostate a Sabha, nel sud-ovest del Paese. Infine, Sarkozy avrebbe puntato a recuperare anche il prestigio perso internamente a causa dei legami con la Tunisia di Ben Ali, che avevano provocato già le dimissioni del ministro degli Affari Esteri, Michèle Alliot-Marie sostituita con Alain Juppé. Per tutte queste ragioni Parigi avrebbe finanziato i ribelli con ingenti somme. In particolare, il più vicino ai francesi sarebbe stato il comandante dell'Esercito Nazionale di Liberazione libico, ex ministro dell'Interno ed ex comandante delle Forze Speciali della *Jamahiriyah*, Abdul Fatah Yunis. A lui Sarkozy aveva promesso addestratori militari e armi, le quali però tardavano ad arrivare provocando il disappunto degli altri membri del Consiglio nazionale di transizione⁷⁰.

A complicare il progetto statunitense di passare la missione al comando Nato intervenne anche il dissidio tra la Francia e la Turchia. Infatti, Parigi era restia al coinvolgimento di Ankara, la quale non era neanche stata invitata al summit. Tra le due vi era già un conflitto latente a causa del mancato appoggio francese all'ingresso turco nell'UE, per cui Erdogan sulla Libia aveva assunto posizioni inflessibili e pretendeva che la missione fosse strettamente circoscritta all'applicazione

⁶⁹ L. GAMBINO, *Who is Sidney Blumenthal, the Adviser Who Features in Hillary Clinton's Emails?*, in «The Guardian», 1 luglio 2015, <http://www.theguardian.com/us-news/2015/jul/01/sidney-blumenthal-bill-hillary-clinton-adviser-emails>; A. PHILLIPS, *So Who Exactly Is Sidney Blumenthal?*, in «The Washington Post», 23 ottobre 2015, <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2015/10/23/so-who-is-sidney-blumenthal/>.

⁷⁰ FOIA, Clinton Email, Sbwhoep to H, *France's Client & Q's Gold*, 04/02/2011, F-2014-20439, https://www.foia.state.gov/Search/Results.aspx?collection=Clinton_Email_December_Release.

della *no-fly zone*. Poiché le decisioni nell'Alleanza Atlantica erano prese all'unanimità, il mancato accordo tra i due membri avrebbe comportato lo stallo della missione. Perciò, in un primo momento Washington assunse la leadership e i raid contro la Libia partirono indipendentemente dal coinvolgimento dell'Alleanza Atlantica. I paesi riuniti nel summit parigino furono, quindi, operativi sotto il nome di Coalizione dei Volenterosi e alle 17.45 del 19 marzo l'operazione, ribattezzata *Odissey Dawn*, aveva già neutralizzato i primi obiettivi militari.

Parallelamente gli Stati Uniti cominciarono a lavorare sul fronte diplomatico alla ricerca di un compromesso tra Francia e Turchia. La situazione era così critica da richiedere un intervento diretto del presidente Obama, il quale la sera del 21 marzo ebbe un colloquio telefonico prima con Erdogan, poi con Sarkozy. Al presidente turco promise che l'adozione di "tutte le misure necessarie" non avrebbe comportato gli ormai celebri *boots on the ground*. Mentre, al presidente francese disse che l'intervento della Nato non avrebbe significato la sospensione della *no-drive zone*, ossia la protezione effettuata dagli aerei occidentali dell'area intorno a Bengasi interdetta all'entrata delle forze leali al regime⁷¹. Su queste basi, nell'arco di ventiquattro ore, fu trovato il compromesso e il 22 marzo l'Alleanza dell'Atlantico del Nord rispose alla chiamata delle Nazioni Unite.

Il 30 marzo il regime del Colonnello fu ulteriormente indebolito dalla defezione del ministro degli Esteri e storico capo dell'*intelligence* libica, Moussa Koussa, che arrivò a Londra il giorno dopo la Conferenza internazionale sulla Libia, alla quale parteciparono, oltre ai rappresentanti della Nato, quelli dell'Onu, della Lega Araba, della Conferenza islamica e dell'UE⁷². Tuttavia gli americani, in contatto con i ribelli, sospettavano che si trattasse di uno stratagemma di Gheddafi, consigliato dal figlio, Saif al-Islam, volto a porre fine ai *raid* e a trovare una soluzione negoziata con gli alleati in modo da poter conservare il

⁷¹ H.R. CLINTON, *Hard Choices*, cit., p. 375.

⁷² Nato, Operation Unified Protector (OUP), *London Conference on Libya. Chair's statement*, 29 marzo 2011, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_03/20110927_110329_-London-Conference-Libya.pdf. Si veda anche P. WINTOUR, R. NORTON-TAYLOR, N. HOPKINS, C. MCGREAL, *Libya: Moussa Koussa, Gaddafi's Foreign Minister, Defects to UK*, in «The Guardian», 31 marzo 2011, <http://www.theguardian.com/world/2011/mar/31/libya-moussa-koussa-gaddafi-foreign-minister>.

ruolo di "guida" in cambio dell'attuazione delle riforme politiche ed economiche⁷³. Se il piano fosse stato realmente questo, non vi sono dubbi che esso fallì perché nella capitale inglese la conferenza raggiunse "un'unità di visione sul fatto che la missione nel paese non è un fine ma che l'obiettivo è una soluzione politica per il futuro della Libia". Con queste parole Frattini intendeva dire che Gheddafi non avrebbe potuto partecipare alla "transizione" libica e non sarebbe stato coinvolto nel dialogo che pure avrebbe dovuto vedere protagoniste tutte le parti: "Sia i gruppi tribali come tutte le forze organizzate in vista di un percorso che potrebbe portare alla definizione di una Costituzione".

A Londra fu deciso che la premessa indispensabile per la fine delle ostilità era costituita dall'uscita di scena del *Qa'id* e, per la gestione della crisi, fu istituito un "Gruppo di contatto" composto da alti funzionari rappresentativi dei paesi coinvolti nella coalizione che si sarebbe riunito periodicamente e alternativamente in una capitale araba e in una occidentale⁷⁴. Alla luce di questo programma, il 31 marzo la Nato assunse il comando militare e lanciò l'operazione *Unified Protector* giustificata da tre principi fondamentali: una solida base legale, un forte supporto regionale, una necessità oggettiva⁷⁵.

Secondo quanto ricordato da Frattini, la defezione di Moussa Koussa, organizzata dai servizi inglesi e italiani, rappresentò un momento decisivo per l'evoluzione della missione. L'ex ministro di Gheddafi infatti, non appena arrivato a Londra, rivelò tutto quello che c'era da sapere sulle risorse nascoste del regime libico, chiedendo in cambio l'immunità e la possibilità di poter scomparire, forse in Qatar⁷⁶. Non a caso Moussa Koussa partecipò al primo Gruppo di contatto, convocato il 13 aprile a Doha, capitale del piccolo stato arabo che fu il primo a riconoscere il Consiglio nazionale di transizione, alla cui lotta contribuì

⁷³ FOIA, Clinton Email, Sullivan to H, *Moussa Koussa fallout*, 03/31/2011, F-2014-20439, https://www.foia.state.gov/Search/Results.aspx?collection=Clinton_Email_December_Release.

⁷⁴ Archivio Comunicati e Notizie della Farnesina (ACNF), *Focus - Libia: "Gruppo Contatto", le ipotesi emerse. L'Italia conferma, usiamo gli strumenti Onu a disposizione*, 30 marzo 2011, http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2011/03/20110330_focuslibia_contatto.html.

⁷⁵ Nato, Topics, *NATO and Libya*, http://www.nato.int/cps/eu/natohq/topics_71652.htm.

⁷⁶ Intervista a Franco Frattini, 29 febbraio 2016.

con cospicui finanziamenti, invio di forze sul campo e offrendo la propria collaborazione per la vendita del petrolio⁷⁷.

La riunione svoltasi in Qatar vide anche la partecipazione dei rappresentanti del Consiglio nazionale di transizione, ormai considerato unico “interlocutore legittimo” per la Libia e rappresentante delle aspirazioni del popolo – dialogo, riconciliazione, legali e libere elezioni, ruolo della società civile, diritti umani e riforme economiche. I membri della coalizione internazionale, tra l’altro, discussero delle modalità con cui l’organo rappresentativo costituito dai ribelli avrebbe potuto avere accesso ai fondi segreti di Gheddafi⁷⁸. D’altronde, gli obiettivi della missione erano chiari e furono ribaditi il giorno seguente a Berlino durante l’incontro dei ministri degli Affari Esteri dei paesi della Nato: 1) eliminare ogni forma di minaccia rivolta contro i civili; 2) il ritiro dell’esercito lealista inclusi cecchini, mercenari e forze paramilitari, da tutte le basi militari e da tutte le aree occupate attraverso l’uso della forza; 3) il regime avrebbe dovuto permettere l’accesso immediato, totale, sicuro e senza impedimenti all’assistenza umanitaria per tutte le persone che ne avessero avuto bisogno⁷⁹.

7. L’Italia al fianco dei ribelli

All’inizio d’aprile le forze in campo erano in una situazione di sostanziale equivalenza e da Berlino i ministri degli Esteri dei paesi Nato lanciarono un appello a fare di più, mentre a Roma si continuava a mantenere una linea di cautela⁸⁰. In un Consiglio dei Ministri del 15 aprile particolarmente infuocato, a un ansioso La Russa, Berlusconi replicò:

⁷⁷ M. PEEL e P. HOLLINGER, *UK calls for funding for Libyan rebels*, in «Financial Times», 13 aprile 2011, <http://www.ft.com/cms/s/0/ea3f88da-65d5-11e0-baee-00144feab49a.html#axzz459Hve47U>; Ian Black, *Qatar admits sending hundreds of troops to support Libya rebels*, in «The Guardian», 26 ottobre 2011, <http://www.theguardian.com/world/2011/oct/26/qatar-troops-libya-rebels-support>.

⁷⁸ Nato, OUP, *Libya Contact Group Doha. Chair’s Statement*, 13 aprile 2011, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_04/20110926_110413-Libya-Contact_Group-Doha.pdf.

⁷⁹ Nato, Official Texts, *Statement on Libya*, Berlino, 14 aprile 2011, http://www.nato.int/cps/eu/natohq/official_texts_72544.htm?selectedLocale=en.

⁸⁰ A. TARQUINI, *La Nato: In Libia ci vogliono più aerei*, in «La Repubblica», 15 aprile 2011, <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2011/04/15/la-nato-in-libia-ci-vogliono-piu.html>.

"Gli alleati non possono chiederci di più. L'Italia ha un passato coloniale e queste cose non possono ripetersi. Noi in Libia abbiamo costruito, e fatto strade... Non possiamo certo andare a bombardare". Tuttavia, a distanza di dieci giorni il premier fu spinto a cambiare totalmente strategia: il 25 aprile ordinò a Palazzo Chigi di diffondere una nota in cui si diceva che l'Italia aveva deciso di "aumentare la flessibilità operativa dei propri velivoli con azioni mirate contro obiettivi militari sul territorio libico"⁸¹.

Questo cambiamento di linea maturò a seguito di alcuni eventi fondamentali. In primo luogo, il 19 aprile fu in visita a Roma il presidente del Cnt, Abdul Jalil, con cui la prima a prendere i contatti fu l'Eni. L'azienda italiana aveva mandato una sua rappresentanza a Bengasi già il 3 aprile per allacciare una "linea di comunicazione" poi rimasta ininterrotta⁸². Jalil in Italia incontrò il ministro degli Affari Esteri, il presidente della Repubblica e quello del Consiglio. Questi colloqui probabilmente servirono a far cadere alcuni dei dubbi del premier⁸³. A detta del responsabile della Farnesina, il principale motivo che ostacolava la partecipazione di Roma ai bombardamenti risiedeva nel valore dell'immagine "positiva e importante" che la diplomazia italiana aveva costruito attraverso quel negoziato interminabile concluso con la firma del Trattato nel 2008⁸⁴. Il rappresentante dei ribelli, invece, sostenne che quell'immagine poteva essere difesa solamente adottando una politica attiva di lotta al regime del Colonnello e affidò alla "coscienza" dei politici italiani la vita di "migliaia e migliaia di civili"⁸⁵.

⁸¹ S. MERLO, *Perché l'Italia oggi bombarda la Libia*, in «Il Foglio», 7 maggio 2011, http://www.ilfoglio.it/articoli/2011/05/07/perche-litalia-oggi-bombarda-la-libia__1-v-108987-rubriche_c133.htm.

⁸² S. BOCCONI, *Scaroni: da aprile un ponte con i ribelli*, in «Il Corriere della Sera», 24 agosto 2011, http://www.corriere.it/economia/11_agosto_24/scaroni-ponte-dell-eni-con-i-ribelli-sergio-bocconi_c36f4374-ce14-11e0-8a66-993e65ed8a4d.shtml.

⁸³ SSSR, *Commissioni riunite III-IV Camera e 3^a-4^a Senato (Comunicazioni del Governo sui recenti sviluppi della situazione in Libia)*, 27 aprile 2011, 22, http://www.senato.it/application/xmanager/projects/senato/file/repository/commissioni/stenografici/16/congiunte/3a-4a-III-IV-20110427_CAMERA.pdf.

⁸⁴ SSSR, *Commiss. riun. III-IV Camera 3^a-4^a Senato (Audizione del Ministro degli Affari Esteri sui recenti sviluppi della situazione in Libia e nella regione mediterranea)*, 19 aprile 2011, 18, http://www.senato.it/application/xmanager/projects/senato/file/repository/commissioni/stenografici/16/congiunte/3a-4a-III-IV-20110419_CAMERA.pdf.

⁸⁵ SSSR, *Commiss. riun. III-IV Camera e 3^a-4^a Senato*, 27 aprile 2011, cit., 23.

Inoltre, Berlusconi incontrò il 22 aprile l'allora presidente della Commissione Esteri del Senato degli Stati Uniti, John Kerry, ed ebbe nella notte tra il 24 e il 25 aprile un colloquio telefonico con Obama⁸⁶. Sarebbe, inoltre, opportuno considerare che in Libia era ripartita la corsa alle commesse delle aziende. I francesi, decisi a porre fine al regime del Colonnello, in quei giorni inviarono a Bengasi non solo scorte mediche e assistenza umanitaria, ma uomini dell'*intelligence* accompagnati da delegazioni di imprenditori, tra cui funzionari della Total, della Vinci e Airbus. I gruppi di imprenditori provenienti da Parigi, protetti dalle milizie del generale Yunis, ebbero incontri con i rappresentanti dei ribelli volti ad assicurarsi privilegi nella Libia post Gheddafi⁸⁷.

Il 25 aprile, quindi, Palazzo Chigi diffuse la nota sulla maggiore "flessibilità operativa" degli aerei italiani impiegati in *Unified Protector*. Un atto di coerenza verso il Comitato Esecutivo di Transizione e per assolvere in pieno ai nostri doveri di solidarietà atlantica", faceva sapere l'Esecutivo che in questo modo poteva presentarsi al vertice italo-francese del 26 aprile su un piano di parità⁸⁸. Certo, Berlusconi e Sarkozy non parlarono solo della crisi nordafricana, sul tavolo vi erano altri temi da risolvere: la questione della presidenza italiana di Mario Draghi alla Bce, la scalata di Lactalis nel gruppo Parmalat, l'immigrazione clandestina e il nucleare⁸⁹. Tuttavia, superato l'iniziale imbarazzo e i vecchi rancori, i due Paesi giunsero a una "forte convergenza" suggellata da una Dichiarazione congiunta in cui furono definiti i comuni obiettivi per la Libia e il Mediterraneo⁹⁰.

L'intesa italo-francese si fondava su tre punti principali: 1) totale sostegno al Cnt, riconosciuto come unico rappresentante legittimo del popolo libico; 2) rilancio dell'Unione per il Mediterraneo e del dialogo

⁸⁶ Ivi, 22.

⁸⁷ Wikileaks, Clinton Emails, Sid to Hillary, *French economic grab/Levy/Q & OBL/AQ base in Algeria*, 5 maggio, 2011, <https://wikileaks.org/clinton-emails/emailid/11647>.

⁸⁸ ACNF, *Focus-Libia: Azioni mirate, la decisione dell'Italia dopo richieste Alleati e CNT*, 26 aprile 2011, http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2011/04/20110426_azionimirate.html.

⁸⁹ G. PELOSI, *Berlusconi-Sarkozy, segnali di pace*, in «Il Sole 24 Ore», 27 aprile 2011, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-04-26/berlusconisarkozy-segnali-pace-225528.shtml?uuid=AaTgrDSD>.

⁹⁰ ACNF, *Vertice Italia-Francia: Berlusconi, "forte convergenza"*, 26 aprile 2011, http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2011/04/20110426_italiafrancia.html.

con i Paesi nordafricani con particolare attenzione ai processi di democratizzazione in atto nell'area; 3) rinnovato impegno per la cooperazione bilaterale in materia di Politica di Sicurezza e Difesa Comune. In questo modo, l'Italia abbandonava ogni remora e, con la Francia, invitava Gheddafi ad "andarsene" affinché i libici avessero "la possibilità di impegnarsi in un processo politico inclusivo" in cui il Cnt avrebbe svolto "un ruolo centrale"⁹¹.

Il 4 maggio 2011, intervenendo alla Camera dei Deputati, il ministro Frattini dichiarò che "rapporti normali, con una Libia normale, corrispondono per un Paese come l'Italia, il vicino geograficamente più prossimo, in materie che vanno dalla gestione migratoria agli interessi delle imprese, alla cooperazione mediterranea, ad un interesse nazionale chiaro ed evidente". Per questa ragione il regime di Gheddafi non aveva "futuro" al contrario di coloro con cui vi erano stati incontri ed erano stati riconosciuti come interlocutori legittimi per la ricostruzione di una "nuova" Libia che, da quel momento, l'Italia avrebbe aiutato a costruire. Gli esponenti del Consiglio nazionale di transizione, d'altronde, erano stati chiari: "Essi ci hanno detto – rivelò il ministro – con parole di verità: ci ricorderemo, nella futura Libia, di chi ci ha aiutato e di chi ha voltato le spalle"⁹². Di fronte a queste parole, la cautela di Berlusconi non aveva più ragion d'essere.

D'altronde le decisioni di Londra di fine marzo e il successivo gruppo di contatto avevano già condannato al fallimento anche la *road map* dell'Unione africana, dove non era prevista una *way out* per il Colonnello ma solamente l'intermediazione tra le parti affinché trovasero una soluzione negoziata della crisi. Le delegazioni dell'organizzazione africana furono particolarmente attive per l'attuazione di questo piano: incontrarono sia Gheddafi, sia i ribelli e interloquirono costantemente con i membri della coalizione internazionale. Durante il vertice annuale tra i rappresentanti dell'organizzazione africana e l'amministrazione americana, svoltosi a Washington il 21 aprile, venne confermato anche a Hillary Clinton la necessità di un cessate il fuoco e

⁹¹ ACNF, *Dichiarazione su Libia e Mediterraneo (Vertice italo-francese)*, 26 aprile 2011, http://www.esteri.it/mae/approfondimenti/2011/dichiarazione_libia_mediterraneo_ita.pdf.

⁹² PSCD, *Intervento del ministro degli Affari Esteri Franco Frattini*, 4 maggio 2011, 23, <http://leg16.camera.it/410?idSeduta=0471&tipo=stenografico#sed0471.stenografico.tit00080.sub00010>.

l'avvio di un dialogo tra le parti che permettesse ai libici di scegliere autonomamente la loro "strada". Sostanzialmente, se gli Stati Uniti e i loro alleati ponevano come priorità la dipartita di Gheddafi, l'Unione Africana aveva come obiettivo principale far sedere le parti coinvolte al tavolo delle trattative – e in qualche modo era riuscita a convincere il *Qa'id* a trovare un compromesso⁹³.

Tuttavia il secondo gruppo di contatto, riunitosi a Roma il 5 maggio, confermò la linea di assoluta intransigenza assunta a Doha e a Londra. Durante il suo intervento Frattini richiamò l'attenzione degli alleati sulla necessità di sostenere la "resistenza" del popolo libico con ogni mezzo. Responsabilità internazionale e interesse nazionale venivano finalmente a coincidere per l'Italia che poté essere pienamente attiva nella missione. Infatti il Ministro invitò gli alleati a unirsi all'appello per lo sblocco delle risorse economiche del regime congelate dalle sanzioni internazionali, seguendo quanto già fatto con la Francia, affinché i ribelli potessero continuare la loro lotta. L'obiettivo era quindi il "cessate il fuoco" e la creazione di una nuova Libia democratica così come previsto nel programma politico del Consiglio bengasino⁹⁴. Nel manifesto di febbraio, in effetti, si immaginava uno Stato allineato ai principi del diritto internazionale e non più legato alle vecchie aspirazioni rivoluzionarie e terzomondiste, proprie di quello che era lo "stato-canaglia" di Gheddafi. Non appena possibile, si sarebbero svolte libere elezioni e un processo costituzionale avrebbe preso avvio: il costituente avrebbe fatto riferimento ai valori democratici, in cui erano incluse anche le riforme economiche, premessa della creazione di un sistema di libera concorrenza⁹⁵.

⁹³ UA, *Report of the Chairperson of the Commission on the Activities of the AU High Level Ad Hoc Committee on the Situation in Libya*, 26 aprile 2011, 9-10, <http://www.peaceau.org/uploads/275reportonlibyaeng.pdf>.

⁹⁴ ACNF, *Intervento del Ministro Frattini (II Meeting of the Contact Group on Libya)*, 5 maggio 2011, http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/interventi/2011/05/20110505_intervento_gruppocontattolibia.html.

⁹⁵ ACNF, *The Interim National Council, A Vision of Democratic Libya*, 29 marzo 2011, http://www.esteri.it/mae/approfondimenti/2011/20110404_libia.pdf.

8. La fine del Colonnello: l'inizio di uno "show" non ancora finito

Il 31 maggio, durante l'inaugurazione della nuova sede del consolato italiano a Bengasi e del suo primo viaggio nella nuova Libia, Frattini firmò un memorandum d'intesa con i ribelli utile a sbloccare parte dei beni libici detenuti da enti italiani⁹⁶. Secondo la Farnesina, la guerra del Consiglio di Bengasi poteva essere sostenuta attraverso prestiti temporanei garantiti dai capitali congelati. Lo scongelamento degli *asset* era in effetti all'ordine del giorno per il terzo gruppo di contatto in programma per il 9 giugno ad Abu Dhabi. I beni appartenuti al regime del Colonnello avrebbero costituito la garanzia utile a far fluire nelle casse del governo rivoluzionario diverse centinaia di migliaia di euro anticipate, in questo caso, dalle aziende italiane più interessate da questi investimenti. In particolare, centocinquanta milioni sarebbero stati anticipati da Eni e trecento milioni da UniCredit – di cui la Libia era principale azionista detenendo oltre il sette per cento del capitale –, mentre Sace avrebbe organizzato le operazioni di credito per l'*export*⁹⁷. Inoltre, l'accordo comprendeva l'impegno "a favorire le condizioni necessarie alle forniture di prodotti petroliferi raffinati e non, a favorire le attività di controllo e verifica delle condizioni di sicurezza e di operatività delle installazioni petrolifere e di altre infrastrutture energetiche". Infine, si prevedeva anche una cooperazione tra soggetti pubblici e privati al fine di creare "linee di credito finalizzate all'assistenza della popolazione e al riavvio delle attività economiche"⁹⁸.

L'intesa tra Roma e i ribelli bengasini fu ulteriormente rinforzata nell'incontro di Napoli del 17 giugno. In quest'occasione Frattini e Jibril firmarono un nuovo accordo riguardante la lotta all'immigrazione clandestina. Il testo prevedeva lo scambio di informazioni sui flussi dei migranti illegali e sulle organizzazioni che ne gestivano le traversate,

⁹⁶ Libia, Frattini inaugura nuova sede del consolato a Bengasi: "Gheddafi è finito", in «Il Fatto Quotidiano», 31 maggio 2011, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2011/05/31/libia-frattini-inaugura-nuova-sede-del-consolato-a-bengasi-gheddafi-e-finito/114986/>.

⁹⁷ A. VANUZZO, *Confermato: Eni e UniCredit finanziano i ribelli libici*, in «Linkiesta», 31 maggio 2011, <http://www.linkiesta.it/it/article/2011/05/31/confermato-eni-e-unicrodit-finanziano-i-ribelli-libici/4284/>.

⁹⁸ ACNF, *Focus Libia: Frattini a Bengasi, memorandum d'intesa con il Cnt*, 31 maggio 2011, http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2011/05/20110531_focuslibia_memorandum.html

sulle modalità operative e sugli itinerari scelti, infine sui gruppi specializzati nella falsificazione dei documenti. Inoltre, nel quadro della reciproca assistenza e cooperazione, era previsto anche il rimpatrio degli immigrati irregolari⁹⁹. L'incontro tra Frattini e Jibril si svolse nell'ambito della Conferenza internazionale "La primavera araba e l'Europa: come reagire", organizzata dall'Istituto per le Relazioni tra l'Italia e i paesi dell'Africa, America Latina, Medio ed Estremo Oriente (Ipalmo), allora presieduto dall'ex ministro degli Esteri Gianni De Michelis. Durante i lavori il responsabile della Farnesina pronunciò un discorso in cui richiamò una vecchia idea del suo predecessore. Egli, infatti, parlò della "lungimiranza politica" di De Michelis che, al suo posto nei giorni della Prima Guerra del Golfo, propose di istituire una "Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo e nel Medio Oriente, sulla base del ruolo positivo svolto dalla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, per riavvicinare i due blocchi" in cui era allora diviso il vecchio Continente. Frattini credeva fosse "opportuno" riprendere quell'idea e adattarla alla nuova situazione di crisi, che aveva destabilizzato l'area del "Grande Medio Oriente".

A ispirare questa presa di posizione era "l'esigenza di un'ampia Conferenza diplomatica permanente, di un dialogo paritario tra le due sponde del Mediterraneo", capace di coinvolgere anche gli altri attori internazionali interessati a questo settore: ossia Stati Uniti, Turchia, Paesi del Golfo e Russia. L'obiettivo di questo "concerto" mediterraneo sarebbe stato quello di definire "misure efficaci" capaci di fornire "tempestive risposte alle più rilevanti questioni di sicurezza e sviluppo della regione"¹⁰⁰. Nasceva, quindi, il *Club* di Napoli con lo scopo di creare una struttura stabile aperta al confronto e all'incontro tra le diverse aree mediterranee e l'Italia si candidava "a svolgere un ruolo da protagonista per approfondire tutti gli spazi del dialogo politico-culturale e dell'integrazione economica e sociale tra le due sponde del

⁹⁹ ACNF, *Immigrazione: Frattini firma un accordo con il Cnt libico*, 17 giugno 2011, http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2011/06/20110617_frattinincntlibico.html.

¹⁰⁰ ACNF, *Intervento del Ministro Frattini alla Conferenza dell'IPALMO*, 17 giugno 2011, http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/interventi/2011/06/20110620_intervento_ipalmo.html.

Mediterraneo"¹⁰¹. Insomma, Frattini sembrava voler tentare il rilancio del ruolo italiano sulla scena internazionale attraverso il tradizionale sostegno alla politica del multilateralismo e della cooperazione.

Roma, però, rimase per tutta la durata delle operazioni e anche dopo in una posizione di seconda linea. Del resto Berlusconi in Libia non andò più; vi tornarono, invece, Scaroni e Frattini. L'amministratore delegato di Eni il 29 agosto si affrettò a concludere un contratto con il Consiglio libico di transizione volto alla ripresa degli scambi energetici e a rafforzare la cooperazione già prevista nell'intesa di maggio. Il ministro degli Esteri, invece, aspettò la riapertura dell'ambasciata italiana a Tripoli – la prima a tornare operativa il 2 settembre –, dove fu inviato Giuseppe Grimaldi Buccino che aveva lavorato fino a quel momento con Napolitano al Quirinale ed era stato in precedenza ambasciatore in Qatar¹⁰². La missione di Frattini nella capitale libica avvenne, inoltre, dopo la visita trionfale di Cameron e Sarkozy a Tripoli e a Bengasi del 15 settembre. In questa occasione i due leader rinnovarono il loro sostegno ai ribelli, promettendo che la missione Nato non si sarebbe conclusa finché non fosse stata ripristinata la sicurezza per i civili, ossia la coalizione avrebbe continuato a sostenere i ribelli nella ricerca di Gheddafi con l'obiettivo di portarlo davanti a un tribunale¹⁰³. Questo clima di trionfo si percepì anche nelle parole pronunciate da Obama nel suo discorso alle Nazioni Unite di settembre con cui rivendicò il successo dell'operazione *Unified Protector* e ringraziò i paesi che maggiormente si erano impegnati per realizzare gli obiettivi strategici. Tra questi vi erano i membri della Lega Araba e alcuni alleati europei, tra i quali non figurava l'Italia¹⁰⁴.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² A. RAMPINO, *Berlusconi: siamo in prima linea e prepara l'assegno per Bengasi*, in «La Stampa», 2 settembre 2011, <http://www.lastampa.it/2011/09/02/esteri/berlusconi-siamo-in-prima-linea-e-prepara-l-assegno-per-bengasi-vnYgo2rgi5GT2CNggo8s2J/pagina.html>.

¹⁰³ D. SMITH, *Cameron and Sarkozy meet Libya's new leaders in Tripoli*, in «The Guardian», 15 settembre 2011, <http://www.theguardian.com/world/2011/sep/15/cameron-sarkozy-libya-leader-tripoli>.

¹⁰⁴ The White House, Briefing Room, *Remarks by President Obama at High-Level Meeting on Libya*, 20 settembre 2011, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/20/remarks-president-obama-high-level-meeting-libya>.

“Gli Stati Uniti – affermò il Presidente – erano stati orgogliosi di svolgere un ruolo decisivo, soprattutto nei primi giorni...Ma, ricordiamo, che fu la Lega Araba a fare appello per l’azione. Fu la più potente delle alleanze al mondo, la Nato, a guidare una coalizione militare di circa 20 nazioni. Furono i nostri alleati europei – in particolare Regno Unito, Francia, Danimarca e Norvegia – a condurre la maggioranza degli attacchi aerei per proteggere i ribelli sul territorio. Furono gli Stati arabi a unirsi alla coalizione, come partner uguali. Furono le Nazioni Unite e i paesi vicini – compresi Tunisia ed Egitto – a preoccuparsi per i Libici nell’emergenza umanitaria che continua ancora oggi”.

Bisogna sottolineare che Berlusconi all’Assemblea Generale di New York non andò a causa della decisione – presa all’ultimo minuto, visto che in un primo momento aveva confermato la sua presenza – di partecipare a una delle udienze nell’ambito del processo Mills che si svolse il 19 settembre¹⁰⁵. In realtà, ancora una volta Palazzo Chigi sembrava prendere le distanze da un intervento reso “ineluttabile”, secondo le dichiarazioni dell’ex ministro degli Esteri, dall’intraprendenza francese e dalle immagini trasmesse da *Al Jazeera* e dai media internazionali. Berlusconi da aprile lasciò che Franco Frattini agisse in prima linea¹⁰⁶. Il responsabile della Farnesina guidò la delegazione italiana alle Nazioni Unite, difendendo in ogni occasione il ruolo da “protagonista” dell’Italia, e raccolse le scuse di Hillary Clinton per “l’omissione tecnica” del presidente Obama¹⁰⁷. Il 30 settembre il ministro degli Affari Esteri italiano volò anche a Tripoli per rivendicare ancora una volta “impegno” e “posizionamento internazionale” del Governo nella crisi. Questo viaggio suggellava l’apprezzamento delle “nuove forze politiche libiche” e permetteva a Frattini di dire che l’Italia poteva essere “fiduciosa” sulla ripresa dei rapporti con la Libia¹⁰⁸.

¹⁰⁵ *Scade l’ultimatum dei pm napoletani per l’interrogatorio di Berlusconi*, in «La Repubblica», 18 settembre 2011, http://www.repubblica.it/politica/2011/09/18/news/berlusconi_napoli-21838717/?ref=search.

¹⁰⁶ Intervista a Franco Frattini, 29 febbraio 2016.

¹⁰⁷ ACNF, Libia: ruolo dell’Italia; colloquio a New York Frattini-Clinton, 23 settembre 2011, http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2011/09/20110923_libia_ruoloitalia.html.

¹⁰⁸ ACNF, Libia: Frattini, Italia resterà partner storico - Tutelati gli interessi della comunità imprenditoriale italiana, 3 ottobre 2011, <http://www.esteri.it/mae>

Del resto a soli venti giorni di distanza Gheddafi fu ucciso dalle milizie – forse – controllate dal Cnt e supportate dalle *intelligence* dei paesi occidentali, tra cui anche l'Italia¹⁰⁹. La morte del Colonnello determinò la chiusura dell'operazione *Unified Protector*, premessa dell'inizio del processo di costruzione della nuova Libia ma anche del disimpegno della Casa Bianca, la quale avrebbe voluto delegare il ruolo di guida all'Europa. Invece, il Vecchio Continente, l'Italia in particolare, era alle prese con la crisi economica e i connessi sviluppi politici. Così nella Quarta Sponda prese il via una lotta per il potere che a cinque anni di distanza ha portato a ventilare l'ipotesi di un nuovo intervento internazionale. Obama, giunto alla fine del suo mandato, ha scaricato le colpe sul suo ex segretario di Stato e sugli alleati definendo la situazione libica "*a mess*", che sarebbe solamente la versione diplomatica di quello che l'ormai ex presidente degli Stati Uniti ha chiamato "*the shit show*"¹¹⁰.

/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2011/10/20111003_italia_partner_storico.html.

¹⁰⁹ ACNF, *Libia: Frattini, uscita di scena Gheddafi grande vittoria popolo libico*, 20 ottobre 2011, http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2011/10/20111020_libia.html.

¹¹⁰ J. GOLDBERG, *Obama Doctrine...*, cit.

Il caso libico e le contraddizioni della missione internazionale

Claudia Candefmo

A partire dal 15 febbraio 2011, la Libia è stata attraversata da manifestazioni di piazza e insurrezioni popolari, che chiedevano al colonnello Muammar Gheddafi, al potere dal 1969, di lasciare il proprio posto alla guida della nazione. I manifestanti reclamavano un cambio al vertice del potere e le dimissioni del dittatore nordafricano. I focolai di ribellione sono stati repressi con mano ferma dall'*establishment* libico, che ha quasi subito coinvolto l'esercito per sedare le proteste. Queste ultime, partendo da Bengasi hanno però gradualmente coinvolto anche altre città del Paese. La resistenza degli insorti, che progressivamente si sono organizzati anche militarmente, e la parimenti vigorosa azione governativa hanno comportato lo scivolamento del Paese verso la guerra civile, con la presenza di due fazioni contrapposte: da un lato i lealisti, fedeli al colonnello Gheddafi, dall'altra i rivoluzionari, che aspiravano a un cambio di regime.

La profonda instabilità politica e, conseguentemente economica, del Paese, a cui si è affiancata la dura repressione da parte di Gheddafi, ha causato la preoccupazione sempre più evidente delle organizzazioni regionali (l'Organizzazione della Conferenza Islamica, l'Unione Africana e, in particolare, la Lega Araba¹) ma anche della comunità in-

¹ *Final Communiqué Issued By The Emergency Meeting Of The Committee Of Permanent Representatives To The Organization Of The Islamic Conference On The Alarming Developments In Libyan Jamahiriya*, 8 March 2011; *Communiqué PSC/MIN/COMM.2 (CCLXXV)*, del Consiglio di Pace e Sicurezza dell'Unione Africana, 26 aprile 2011, che, *inter alia*, esprime apprezzamento per il lavoro svolto dall'*High-Level Ad Hoc Committee on Libya* (creato con *Communiqué*, adottato alla 265ma riunione, del 10

ternazionale, in particolare delle Nazioni Unite, che ha risposto alla situazione agendo attraverso l'organo esecutivo dell'Organizzazione: il Consiglio di sicurezza.

Come si vedrà, dal 26 febbraio 2011, il Consiglio di sicurezza ha approvato tre risoluzioni², contenenti alcune misure che avrebbero dovuto contribuire a risolvere la questione libica: la risoluzione 1970 (2011)³ ha imposto sanzioni economiche, principalmente dirette contro esponenti del regime libico e ha deferito la questione alla Corte penale internazionale; la risoluzione 1973 (2011)⁴ che, ad oggi, ha suscitato maggiore dibattito in dottrina, ha autorizzato di fatto l'uso della forza per proteggere i civili in Libia; infine, la risoluzione 2009 (2011)⁵ ha istituito una missione di supporto, la UNSMIL (*United Nations Support Mission in Libya*), per aiutare il popolo libico a superare la crisi e a tornare alla normalità. La molto contestata risoluzione 1973 può essere considerata il primo esempio di applicazione pratica della dottrina della c.d. *responsibility to protect*, secondo la quale, anche in capo a tutti gli Stati della comunità internazionale, grava la responsabilità di proteggere la popolazione di uno Stato quando quest'ultimo sia incapace di prevenire o far fronte alla commissione di crimini internazionali particolarmente gravi a danno della popolazione civile.

Date queste premesse, il presente contributo analizza la crisi libica del 2011 attraverso la lente del diritto internazionale, con particolare attenzione ai presupposti giuridici e alle conseguenze dell'intervento militare che ha avuto inizio nel marzo 2011, in seguito all'autorizzazione del Consiglio di sicurezza. Saranno evidenziati, in particolare, taluni aspetti controversi dell'intervento, la discussa autorizzazione all'uso della forza, nonché alcuni elementi della missione di supporto UNSMIL.

marzo 2011); Risoluzione n. 7360 del Consiglio della Lega Araba, 12 marzo 2011.

² Che precedono numerosi altri atti adottati successivamente, tra cui le risoluzioni n. 2016 (S/RES/2016 (2011)), 2017 (S/RES/2017 (2011)), 2144 (S/RES/2144 (2014)), 2213 (S/RES/2213 (2015)) e 2273 (S/RES/2273 (2016)), tutte incentrate sulla situazione in Libia.

³ S/RES/1970 (2011), *Peace and Security in Africa*, 26 febbraio 2011.

⁴ S/RES/1973 (2011), 17 marzo 2011.

⁵ S/RES/2009 (2011), 16 settembre 2011.

1. La dottrina della *responsibility to protect*: dall'astensione all'azione.

Gli anni Novanta sono stati un decennio tristemente noto per essere stato uno dei più sanguinosi della seconda metà del XX secolo. Le guerre civili che hanno scosso più di un continente, dall'Europa balcanica ad alcuni paesi africani, sono state foriere di gravissime crisi umanitarie, di cui hanno fatto le spese prevalentemente, se non esclusivamente, le popolazioni dei paesi coinvolti. Il 1994 è stato l'anno del genocidio dell'etnia Tutsi in Ruanda⁶, il 1995 del genocidio di Srebrenica⁷ e il 1999 della pulizia etnica in Kosovo⁸. In quegli anni, la comu-

⁶ Nella primavera tra aprile e luglio 1994 circa 800.000 persone, prevalentemente di etnia Tutsi, ma anche alcuni Hutu considerati particolarmente moderati, hanno perso la vita a causa della follia omicida di alcune bande armate, che miravano a restituire il potere e il controllo del territorio esclusivamente a persone di etnia Hutu. Sulla questione v. R. MELSON, *Modern Genocide in Rwanda*, in *The specter of Genocide. Mass Murder in Historical Perspective*, a cura di R. GELLATELY, B. KIERNAN, Cambridge University Press, Cambridge 2003, 325-338. Per punire i crimini commessi in Ruanda, il Consiglio di sicurezza ha istituito il Tribunale penale internazionale per il Ruanda (con la S/RES/955 (1994), dell'8 ottobre 1994), che ha giudicato e punito molti dei criminali che si sono macchiati di genocidio e crimini contro l'umanità in Ruanda. Il Tribunale ha giurisdizione sui crimini commessi tra il 1 gennaio e il 31 dicembre 1994 ed è stato il primo tribunale a rendere un giudizio contro individui colpevoli di aver commesso un genocidio. È anche il primo tribunale ad aver riconosciuto che lo stupro può costituire un mezzo per perpetrare un genocidio. Cfr., su questo aspetto, i casi *Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, Judgment (ICTR 96-4-T, 2 settembre 1998) e *Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, Appeals Judgment (ICTR 96-4-T, 1 giugno 2001), nonché i casi *Prosecutor v. Nahimana et al.*, Judgements (ICTR-99-52, 3 dicembre 2003) e *Prosecutor v. Nahimana et al.*, Appeals Judgements (ICTR-99-52, 28 novembre 2007).

⁷ Nel luglio 1995, per tre giorni, la popolazione maschile di religione musulmana della cittadina di Srebrenica (Bosnia Erzegovina) è stata sistematicamente massacrata. Le vittime registrate sono state circa 8.000. Il massacro è stato qualificato come genocidio dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, I.C.J. Reports 2007, 43 e ss. La Corte ha rinvenuto, negli eventi di Srebrenica, gli elementi costitutivi e, in particolare, il dolo specifico, necessari affinché degli atti di violenza possano costituire il crimine di genocidio. Cfr. M. VENTURA, D. AKANDE, *Mothers of Srebrenica: the obligation to prevent Genocide and Jus Cogens – Implications for Humanitarian Intervention*, in *EJIL: Talk!*, 6 settembre 2013, disponibile online.

⁸ Negli anni 1998 e 1999, si intensificò la lotta della popolazione di etnia albanese nella provincia kosovara su territorio serbo, che mirava ad ottenere l'indipendenza dalla

nità internazionale assisteva a questi eventi in una sostanziale impotenza, non tanto materiale, quanto piuttosto politica; contemporaneamente, nello stesso periodo, iniziava a prendere forma⁹, nella coscienza collettiva e, gradualmente, nella dottrina, la nozione della c.d. responsabilità di proteggere.

La responsabilità di proteggere è un concetto politico, nato proprio a seguito degli eventi appena menzionati, ai quali la comunità internazionale ha risposto, nel migliore dei casi, offrendo aiuto umanitario alla popolazione civile, attraverso operazioni di *peacekeeping*¹⁰. Esso è stato trasposto, dapprima, in un report, redatto dalla ICISS (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*), nei quali sono stati sintetizzati gli elementi fondamentali che caratterizzano la *responsibility to protect*. Successivamente, il principio è stato fatto proprio da alcuni atti dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, in particolare la

Serbia. Nel 1999, la repressione a opera di Slobodan Milosevic, che aveva l'intenzione di "nazionalizzare" la provincia e renderla fedele alla nazione serba, divenne particolarmente intensa, tanto da spingere a un intervento della NATO (non autorizzato dalle Nazioni Unite). I crimini commessi nel periodo esaminato sono stati oggetto di numerosi procedimenti del Tribunale Penale per la ex-Jugoslavia che ha dato luogo a una corposa giurisprudenza sui crimini contro l'umanità e la pulizia etnica compiuta dagli ufficiali serbi. Si vedano in particolare i casi *Prosecutor v. Vlastimir Đorđević*, Appeals Judgment (IT-05-87/1-T, 27 gennaio 2014) e *Prosecutor v. Nikola Šainović et al.*, Appeals Judgments (IT-05-87-A, 23 gennaio 2014).

⁹ Il ruolo propulsore in questo ambito è stato svolto dall'allora Segretario Generale Kofi Annan che, nel suo *Millennium Report*, redatto nel 2000, iniziò a delineare i motivi fondamentali per cui la comunità internazionale non poteva rimanere inerte di fronte ai massacri come quelli che avevano travolto il Ruanda, la Bosnia Erzegovina e il Kosovo. Non si parlava ancora di *responsibility to protect*, ma piuttosto di *humanitarian intervention* (Cfr. K. ANNAN, *We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century*, Report of the Secretary General, A/54/2000, 27 marzo 2000).

¹⁰ Si vedano, in particolare la missione di supporto in Croazia e Bosnia Erzegovina, *United Nations Protection Force* - UNPROFOR, la missione in Kosovo *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* - UNMIK, poi in Somalia con le missioni *United Nations Operation in Somalia* (UNOSOM I e II) e in Ruanda *United Nations Assistance Mission for Rwanda* - UNAMIR. Il dettaglio delle operazioni di *peacekeeping* in corso e delle operazioni concluse è disponibile online all'indirizzo <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/>. Le missioni di *peacekeeping* possono essere dotate di un mandato sufficientemente "robusto" da comportare l'uso della forza armata, anche oltre i fini della legittima difesa. Esse, inoltre, vengono poste in essere con il consenso dello Stato territoriale e, pertanto, non comportano problemi di ammissibilità.

risoluzione 60/1¹¹, contenente il documento finale del *World Summit*¹², e il report del Segretario generale del 12 gennaio 2009 sull'implementazione della responsabilità di proteggere¹³, che hanno portato la questione all'attenzione più ampia della comunità di Stati appartenenti alle Nazioni Unite.

Due considerazioni preliminari appaiono fondamentali per chiarire il concetto di responsabilità di proteggere. In primo luogo, il termine responsabilità riguarda (come si vedrà meglio più avanti) l'obbligo che grava primariamente sullo Stato territoriale. Solo subordinatamente, qualora lo Stato in questione *non possa o non voglia* intervenire, la comunità internazionale può contribuire o sostituirsi allo Stato. È da evidenziare, inoltre, che nessuno degli strumenti adottati fino ad oggi impone in capo agli Stati degli obblighi giuridicamente vincolanti. Essi piuttosto ribadiscono alcuni diritti inalienabili dei popoli e, accanto a questi ultimi, una responsabilità collettiva per gli Stati di intervenire, qualora siano soddisfatte talune condizioni.

Il report redatto dalla ICISS enuclea i presupposti e gli aspetti salienti della responsabilità di proteggere. Esso, in particolare, pone l'accento su una responsabilità dello Stato a tutto tondo, che si articola in interventi che possono rendersi necessari prima, durante e dopo la crisi umanitaria, stabilendo così l'esistenza di una *responsibility to prevent* (che richiederebbe azioni per *prevenire* i crimini presi in considerazione), una *responsibility to react* (l'azione che contribuirebbe a *fermare* i crimini durante la loro attuazione e che costituisce il nocciolo della *responsibility to protect*) e una *responsibility to rebuild* (agire per riportare, per quanto possibile, la popolazione civile allo status *ex quo ante* e *ricostruire* ciò che è andato distrutto, non solo materialmente ma anche

¹¹ *Outcome Document of the 2005 United Nations World Summit*, A/RES/60/1, del 24 ottobre 2005.

¹² Tra il 14 e il 16 settembre 2005, numerosi capi di Stato e di Governo si sono riuniti nel quartier generale delle Nazioni Unite a New York, per discutere di una serie di principi guida nelle relazioni internazionali e per riaffermare l'obiettivo di raggiungere la pace, lo sviluppo e la sicurezza internazionali. Il 16 settembre 2005, l'Assemblea Generale ha adottato la risoluzione 60/1 in cui è stato incluso il documento finale dell'incontro.

¹³ *Implementing the responsibility to protect. Report of the Secretary General*, A/63/677, del 12 gennaio 2009.

psicologicamente)¹⁴. Quest'ultimo aspetto, tuttavia, non è stato trasposto nella risoluzione 60/1, che non prende in considerazione l'azione della comunità internazionale in relazione alla fase successiva all'intervento. Essa limita, invece, il concetto all'azione di *responsibility to protect* vera e propria (dell'azione che viene posta in essere, dunque, nel corso dei crimini considerati) e a un'azione preventiva attraverso la quale coadiuvare l'attività e le autorità statali nell'accrescimento della propria capacità di proteggere la popolazione, assistendo gli Stati che ne abbiano bisogno, prima dell'esplosione della crisi. L'aspetto relativo alle fasi *pre* e *post* della crisi è particolarmente importante proprio in relazione ai fatti che si sono verificati in Libia: al di là dell'assenza di un intervento preventivo da parte della comunità internazionale¹⁵, appare controversa sotto questo aspetto la fine, immediata, della missione NATO, pochi giorni dopo la morte di Gheddafi. Il ritiro della coalizione, benché sul posto sia rimasta la missione di supporto delle Nazioni Unite (UNSMIL) e, successivamente, si sia aggiunta la missione dell'Unione europea¹⁶, non ha aiutato il Paese, distrutto e, in sostanza, privo di figure istituzionali solide, a stabilizzarsi definitivamente: così, anche a causa della sua fragilità politica, esso è stato poi facilmente preda dell'avanzata delle milizie dello Stato Islamico, che hanno addirittura occupato una parte del territorio libico.

¹⁴ Si vedano, in particolare, le parti 2, 3 e 4 del rapporto redatto dall'ICISS.

¹⁵ Tale assenza è probabilmente giustificabile se si considera quanto sia stata improvvisa la rivoluzione libica e quanto sia stata rapida l'*escalation* del conflitto che, in pochissimi giorni, è passato da proteste che potevano essere incanalate in una pacifica insurrezione a un vero e proprio conflitto civile. Nonostante ciò, la reazione *in itinere* è stata immediata, tanto da aver suscitato alcune critiche in merito al mancato esperimento di altre strade, non implicanti l'uso della forza, alle quali il Consiglio di sicurezza ha di fatto rinunciato (Cfr., sul punto, U. VILLANI, *Aspetti problematici dell'intervento militare nella crisi libica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 5/2011, 369-373, spec. 371). Dall'altro, il mancato intervento preventivo può essere compreso alla luce del fatto che l'intervento preventivo è sempre stato sottoposto a forti critiche, in particolare dai Paesi (come la Russia e la Cina) che sostengono una rigida applicazione del principio della sovranità di ogni Stato che pertanto, finché è possibile, deve e ha il diritto di risolvere autonomamente le proprie questioni interne.

¹⁶ *United Nations Support Mission in Libya* (UNSMIL), coadiuvata successivamente dalla missione intrapresa dall'Unione europea *EU Border Assistance Mission in Libya* (EUBAM), a partire da maggio 2013, che si è concentrata principalmente sull'assistenza alle autorità libiche nella protezione dei confini (terrestri, marini e aerei) attraverso attività di *capacity building*.

Anche attualmente, peraltro, la questione della stabilità libica è tutt'altro che risolta. Essa anzi risente, tutt'oggi, di una conduzione quantomeno poco lungimirante, delle operazioni militari nei primi mesi della crisi.

Il concetto giuridico fondamentale che sottende l'idea di *responsibility to protect* è la potenziale evoluzione della nozione di sovranità statale, attualmente non più assoluta come un tempo ma, piuttosto, relativa. Tale mutamento può essere inteso non soltanto come ridimensionamento della sovranità, ma anche e soprattutto come evoluzione dei caratteri salienti della stessa che, da strumento di controllo del territorio, sembra divenire un emblema di responsabilità dello Stato verso i cittadini e, più in generale, verso le persone che si trovano sotto la sua giurisdizione¹⁷. Lo spostamento del *focus*, dalla sovranità come autorità esclusiva su un determinato popolo e su un territorio circoscritto, alla sovranità intesa come responsabilità, evidenzia che lo Stato non soltanto non è più, per così dire, *legibus solutus*, ma è considerato dalla comunità internazionale come il primo attore sul quale grava l'obbligo di tutelare gli interessi e i diritti dei propri cittadini. A esso possono, in via sussidiaria¹⁸, giungere a sostituirsi altri Stati, singolarmente o collettivamente, qualora lo Stato territoriale non stia proteggendo adeguatamente il proprio popolo o, peggio, sia l'autore dei crimini commessi contro di esso.

Il principio della responsabilità di proteggere affonda le sue radici concettuali nella nozione di intervento umanitario, elaborata e arricchita allo scopo di colmarne le lacune più evidenti¹⁹. L'intervento umanitario ha le stesse conseguenze della responsabilità di proteggere ed è sostanzialmente caratterizzato dal principio secondo il quale, in caso

¹⁷ V. Report of the International Commission on intervention and State Sovereignty, *Responsibility to protect*, The International Development Centre, Dicembre 2001, 12-13. Più ampiamente sul concetto di responsabilità di proteggere, cfr. A. ORFORD, *International authority and the responsibility to protect*, Cambridge University Press, Cambridge 2011; A. BELLAMY, *Global politics and the responsibility to protect*, Routledge, New York 2011; A. BELLAMY, *The responsibility to protect. A defense*, Oxford University Press, Oxford 2015.

¹⁸ Previa autorizzazione del Consiglio di Sicurezza o, eventualmente, su richiesta esplicita dello Stato stesso.

¹⁹ Cfr. P. HILPOLD, *From humanitarian intervention to responsibility to protect: making utopia true?*, in *From bilateralism to community interest. Essays in honour of Judge Bruno Simma*, Oxford University Press, Oxford 2011, 462 e ss.

di grave crisi umanitaria, gli Stati della comunità internazionale (singolarmente o collettivamente) possano intervenire per porre fine a massicce violazioni di diritti umani, anche attraverso l'azione militare²⁰. Tuttavia, due problemi fondamentali sembrano venire in rilievo quando si fa riferimento a questo principio. Da un lato, l'evidente discrasia che sussiste tra l'uso della forza armata e la tutela dei diritti umani²¹. L'utilizzo delle armi e della violenza militare sembra costituire un paradosso, quando il suo scopo è tutelare proprio quei diritti fondamentali (tra cui, ad esempio, il diritto alla vita) che, attraverso l'azione armata, si rischia, inevitabilmente, di violare.

Da un altro lato, la possibile violazione della sovranità dello Stato territoriale, che subisce l'intervento umanitario dall'esterno, costituisce un problema evidente, in quanto, in questa specifica accezione, l'ipotesi dell'intervento sulla base del consenso dello Stato non è sostanzialmente presa in considerazione²². Proprio per questo, nonostante negli anni addietro talvolta si sia fatto ricorso allo strumento dell'intervento umanitario²³ per porre fine alle massicce violazioni dei

²⁰ C. BAKKER, F. FRANCONI, *Responsibility to protect, humanitarian intervention and human rights: Lessons from Libya to Mali*, in *Transworld*, Working Paper 15, April 2013, disponibile online. Come noto, un vero e proprio spartiacque in questo ambito è costituito dall'intervento della NATO in Kosovo, per proteggere la popolazione kosovara di etnia albanese dalla pulizia etnica perpetrata da Milosevic nel 1999. L'intervento della NATO, tuttavia, ha sollevato un problema giuridico fondamentale, che è poi rimasto alla base dei successivi dibattiti (anche quelli relativi alla responsabilità di proteggere): ossia, la dubbia liceità di un intervento militare unilaterale, senza previa autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

²¹ E quindi il paradosso dell'uso delle armi, potenzialmente letali e spesso in modo massiccio, per proteggere la popolazione proprio dalla morte e dalle sofferenze.

²² Cfr. C. BAKKER, F. FRANCONI, *Responsibility to protect, humanitarian intervention and human rights: Lessons from Libya to Mali*, cit., 3: «Under this definition, the hypothesis of intervention by consent of the targeted state is not taken into consideration». Anzi, il consenso dello Stato viene quasi "scavalcato" con la motivazione di uno scopo sostanzialmente superiore.

²³ Il caso dell'intervento armato nel Kosovo, condotto dagli Stati Uniti per porre fine alla repressione compiuta a danno della popolazione di etnia albanese nell'area, è spesso ricordato proprio come primo esempio dell'intervento c.d. umanitario unilaterale, compiuto nonostante non vi fosse il consenso dello Stato serbo (in effetti, nonostante l'azione si sia svolta proprio *contro* l'allora Repubblica Federale di Jugoslavia). Sul caso del Kosovo, si veda anche B. SIMMA, *NATO, the UN and the use of force: legal aspects*, in *European Journal of International law*, 1999, 1-22. Più in generale, sul punto, cfr. P. PICONE (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto*

diritti umani e alle crisi umanitarie in assenza del consenso dello Stato territoriale, non si è raggiunto un consenso assoluto su questo principio, né tra gli Stati né sulle norme giuridiche su cui questo strumento si baserebbe²⁴.

Benché con diverse difficoltà legate principalmente all'incertezza normativa che sta alla base di entrambi i concetti, il principio della *responsibility to protect* cerca di superare i problemi appena esposti, principalmente riconducendo l'azione armata in caso di crisi, all'autorizzazione del Consiglio di sicurezza. Non apporta dunque, sotto questo specifico profilo, significative innovazioni rispetto al concetto consolidato dell'intervento umanitario, secondo il quale l'autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza non è solitamente messa in discussione, seppur con talune eccezioni²⁵.

Sulla base di questo principio, come delineato dalla risoluzione 60/1²⁶ dell'Assemblea generale e più dettagliatamente enucleato dal *report* redatto dal Segretario generale nel 2009²⁷, la responsabilità di proteggere si articola in tre pilastri. Il primo pilastro, come già accennato, prevede che gravi in capo allo Stato la responsabilità primaria di proteggere la propria popolazione da quattro crimini ben precisi: genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità²⁸ -

internazionale, Cedam, Padova, 1995.

²⁴ I. HURD, *Is humanitarian intervention legal? The rule of law in an incoherent world*, in *Ethics & International Affairs*, 2011, 293-313; C. BAKKER, F. FRANCONI, *Responsibility to protect, humanitarian intervention and human rights: Lessons from Libya to Mali*, cit.

²⁵ Cfr. General Assembly 86th Plenary Meeting, UN Doc. A/59/PV.86, 6 aprile 2005, 5 e 9.

²⁶ Cfr. *Outcome Document of the 2005 United Nations World Summit*, cit., par. 138-140. I principi stabiliti nei paragrafi 138-140 della risoluzione sono stati successivamente riaffermati anche dal Consiglio di sicurezza che ha ribadito l'importanza del ruolo della comunità internazionale nella tutela delle popolazioni da genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità, cfr. ris. S/RES/1674 (2006).

²⁷ A/63/677, *Implementing the responsibility to protect, Report of the Secretary-General*, 12 gennaio 2009; cfr. anche *Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, A more secure world: our shared responsibility*, 2004.

²⁸ Cfr. United Nations General Assembly, *World Summit Outcome*, A/RES/60/1, 24 ottobre 2005, par. 138. Per ciò che concerne il criterio *ratione materiae*, che delimita i casi in cui la comunità internazionale può intervenire, queste sono le quattro eventualità prospettate dal *World Summit Outcome*.

agendo anche attraverso azioni preventive. È responsabilità della comunità internazionale, incoraggiare e coadiuvare lo Stato nella sua responsabilità di proteggere la popolazione²⁹, anche mediante azioni di supporto ove ve ne sia necessità. In quest'ottica, il secondo pilastro richiede alla comunità internazionale, attraverso attività di cooperazione e collaborazione con le organizzazioni regionali, di assistere gli Stati nel raggiungimento dei loro obiettivi. Il terzo pilastro, infine, che evidenzia tutto il carattere di sussidiarietà della responsabilità di proteggere, prevede che, solo nel caso in cui lo Stato *non voglia o non possa* proteggere la propria popolazione³⁰, la comunità internazionale abbia la responsabilità di intervenire (di fatto, sostituendosi allo Stato) per porre fine agli abusi a danno della popolazione³¹.

Il report della ICISS rende chiaro che, se necessario, l'intervento in applicazione di questo principio può avvenire anche mediante l'uso della forza³². Questa misura, però, deve essere presa solo in ultima istanza e comunque esclusivamente in casi limitati ed eccezionali, quando l'azione militare sia cioè giustificata da circostanze particolarmente gravi³³. Da questa prima analisi della nozione di responsabilità di proteggere, infatti, appare chiaro l'intento di delimitare a quattro

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Il principio di sussidiarietà è fondamentale perché mira a incardinare la responsabilità primaria di proteggere in capo allo Stato. Ciò è tanto più importante, se si considera le origini della *responsibility to protect*, sorta in un contesto in cui, spesso, era proprio lo Stato a commettere o a contribuire ai crimini che avrebbe dovuto prevenire. È quanto accaduto in ex-Jugoslavia (in cui le Nazioni Unite sono intervenute, con una missione di *peacekeeping*, la quale tuttavia ha solo potuto fornire assistenza umanitaria e non agire – anche militarmente – per proteggere i civili e arginare i numerosi crimini di guerra e il genocidio di Srebrenica), in Ruanda (con il genocidio del 1994 contro l'etnia Tutsi) e in Darfur (crimini contro l'umanità commessi dal Sudan).

³¹ Cfr. *World Summit Outcome*, cit., par. 139.

³² Report of the International Commission on intervention and State Sovereignty, *Responsibility to protect*, cit., 31-37.

³³ *Ibid.*, 32, «Military intervention for human protection purposes must be regarded as an exceptional and extraordinary measure, and for it to be warranted, there must be serious and irreparable harm occurring to human beings, or imminently likely to occur». Più generalmente, sulla disciplina delle autorizzazioni all'uso della forza armata da parte del Consiglio di sicurezza, cfr. P. PICONE, *Le autorizzazioni all'uso della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, 5-75.

ipotesi, particolarmente gravi, la legittimità dell'intervento internazionale. Individuando puntualmente le ipotesi di massicce violazioni dei diritti umani che possono suscitare l'intervento esterno, il principio in esame intende limitare le eventualità di azione militare ai casi più gravi e che possono avere, effettivamente, conseguenze particolarmente nocive per la popolazione.

Proprio per rispettare il carattere residuale di questa eventualità, il report del 2009 sottolinea l'importanza di agire in tempo ed efficacemente, mediante azioni preventive quando è possibile, per evitare che, in fase più avanzata, l'unico mezzo a disposizione per arginare la crisi si riveli essere l'uso della forza contro chi sta perpetrando i crimini. Infatti, l'immediato supporto della comunità internazionale, potrebbe contribuire a impedire l'inasprimento della crisi ed evitare che si raggiunga il punto in cui l'azione di forza diventi inevitabile. A tale scopo, specialmente nelle fasi iniziali, devono essere presi in considerazione tutti i mezzi con cui questo obiettivo può essere raggiunto; tra questi, in primo luogo l'attività diplomatica, eventuali sanzioni economiche e tutti gli altri mezzi non implicanti l'uso della forza, come previsto dal Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite³⁴. Il tutto, ove ciò sia possibile, deve essere fatto in cooperazione con le organizzazioni regionali, come previsto invece dal Capitolo VIII³⁵. Se, tuttavia, le misure non implicanti l'uso della forza dovessero fallire, il testo della risoluzione A/60/1, adottata dall'Assemblea generale, chiarisce che gli Stati si impegnano ad agire individualmente o anche con un'azione collettiva, sotto l'ombrello del Capitolo VII, in ottemperanza a eventuali misure implicanti l'uso della forza³⁶. In tal senso, pertanto, si conferma

³⁴ Si veda, in particolare, l'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite che, letto in combinato disposto con l'art. 42, obbliga gli Stati e, in particolare il Consiglio di sicurezza, ad agire prima di tutto attraverso mezzi *pacifici*, e di considerare solo in casi estremi il ricorso all'uso della forza.

³⁵ Si veda, in particolare, l'art. 53 della Carta.

³⁶ Naturalmente, qualunque misura approvata dal Consiglio di sicurezza dovrebbe essere presa in piena conformità, in primo luogo, con la Carta delle Nazioni Unite e, in secondo luogo, con il diritto internazionale generale: «[...]In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic

quanto accennato in precedenza: non esiste un obbligo di attuare la *responsibility to protect*, ma, se un obbligo può essere individuato in capo agli Stati, trova il suo fondamento nella Carta delle Nazioni Unite e nel carattere obbligatorio delle risoluzioni adottate *ex* Capitolo VII dal Consiglio di sicurezza.

In sostanza, dunque, il principio sancito costituisce una notevole innovazione nella dottrina internazionale. In primo luogo, infatti, essa prevede lo spostamento del *focus* dell'azione dal *diritto di intervenire* alla *responsabilità di intervenire*, delineando così un'eventualità in cui non è tanto meritevole di tutela il diritto degli Stati ad agire, quanto piuttosto il loro ruolo e la loro responsabilità nel porre fine a una situazione di massiccia violazione dei diritti fondamentali a danno di una popolazione in pericolo³⁷. La *responsibility to protect* ha avuto ampio supporto da parte degli Stati, soprattutto nella fase immediatamente successiva all'adozione dei documenti sopra citati, in quanto si afferma che lo Stato territoriale non può più compiere atti illeciti di gravità indiscussa impunemente, e potrebbe anzi essere il destinatario di un'azione di forza *collettiva* degli Stati che ritengano di dover agire per proteggere i civili dagli abusi perpetrati a loro danno. È bene ricordare che sia il rapporto del 2001 che i successivi documenti adottati nell'ambito delle Nazioni Unite, tuttavia, non sembrano aver risolto i problemi riguardanti non tanto la conciliazione tra l'uso della forza e la tutela dei diritti umani, quanto piuttosto la possibilità per ogni singolo Stato di intervenire unilateralmente in caso di crisi. In altre parole, la responsabilità individuata non autorizza esplicitamente gli Stati a

cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law» (A/RES/60/1, par. 139).

³⁷ Sull'evoluzione del concetto di intervento umanitario, cfr. Á. PRANDLER, *The concept of 'Responsibility to protect' as an emerging norm versus 'humanitarian intervention'*, in *International law between universalism and fragmentation. Festschrift in honour of Gerhard Hafner*, I. BUFFARD, J. CRAWFORD, A. PELLET, S. WITTICH (eds.), Brill, Leiden-Boston 2008, 711-728; F. POCAR, *Humanitarian Intervention and Responsibility to Protect: a necessary connection?* in *Quaderni di relazioni internazionali*, dossier – *L'ingerenza umanitaria tra protezione dei diritti e realismo*, n. 15, novembre 2011; E. GREPPI, *Recent developments in Arab Mediterranean Countries: a case of Responsibility to Protect?*, in *Quaderni di Relazioni internazionali*, dossier – *L'ingerenza umanitaria tra protezione dei diritti e realismo*, n. 15, novembre 2011.

intervenire, in modo unilaterale, ma resta lecita solo quando sia stata autorizzata dal Consiglio di sicurezza. Tutti i documenti, infatti, fanno esclusivo riferimento a un intervento (individuale o collettivo) previa autorizzazione del Consiglio di sicurezza. Non si può non ricordare che essi, allo stesso tempo, non escludono esplicitamente un intervento unilaterale da parte degli Stati: tuttavia, la generale percezione derivante dalle posizioni assunte dagli Stati sia prima che dopo l'approvazione dei documenti analizzati sembra escludere che sia ammesso un intervento unilaterale senza alcuna autorizzazione del Consiglio di sicurezza³⁸. In definitiva, pertanto, la maggiore incertezza sussiste in relazione alla liceità di un'eventuale azione *individuale* al di fuori dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, che, tuttavia, sembra ad oggi potersi escludere³⁹ mentre, seppur con diverse, evidenziate, contraddizioni, si assume lecita un'operazione di forza, autorizzata dal Consiglio di sicurezza, non solo per evitare una grave minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, ma anche per evitare o fermare la commissione di uno dei quattro crimini menzionati nel rapporto dell'ICISS.

2. La Libia, primo teatro operativo della dottrina della responsabilità di proteggere

Il caso libico è stato considerato il primo intervento da parte delle Nazioni Unite in applicazione della *responsibility to protect*⁴⁰. A partire dal 15 febbraio 2011, infatti, la Libia è stata scossa da forti agitazioni popolari, che hanno portato inizialmente a proteste e manifestazioni di piazza a Bengasi, immediatamente represses dall'esercito di Muammar Gheddafi, per poi scivolare in violente insurrezioni, fino a raggiungere la soglia di una guerra civile. Per circa un mese, è stata data notizia di attacchi ai civili, spari sulla folla da elicotteri governativi,

³⁸ Sulle posizioni assunte dagli Stati sull'ampiezza e liceità dell'intervento armato, cfr. C. FOCARELLI, *La dottrina della «responsabilità di proteggere» e l'intervento umanitario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, 317-346, in particolare 334 e ss.

³⁹ *Ivi*, 330.

⁴⁰ Sebbene esso si innesti su una *tradizione* di interventi c.d. umanitari, che però erano autorizzati dal Consiglio di sicurezza. Ciò che ha inciso sulla prassi è stato il controverso intervento del 1999 in Kosovo, ad opera degli Stati Uniti e della NATO, che hanno agito senza la previa autorizzazione dello stesso Consiglio.

arresti e detenzioni arbitrarie, durante le quali si sono verificati numerosi casi di tortura e sparizioni forzate⁴¹. Ben presto, i ribelli si sono impossessati di alcuni depositi di armi abbandonati del Governo e, rapidamente, le rivolte hanno raggiunto la soglia di un vero e proprio conflitto interno. Il 27 febbraio 2011 i ribelli hanno fondato il Consiglio nazionale di transizione (*National Transition Council*), con lo scopo di dare un nuovo assetto istituzionale al paese, in una prospettiva post-Gheddafi.

La questione libica ha preoccupato in primo luogo le organizzazioni regionali e, tra queste, la Lega Araba, che ha adottato alcune misure sanzionatorie. Innanzitutto, con la dichiarazione del 22 febbraio 2011, il Consiglio della Lega ha sospeso la Libia dalle riunioni, per poi riammetterla solo qualche mese dopo⁴². Inoltre, il 14 marzo 2011, l'Osservatore Permanente della Lega Araba presso le Nazioni Unite ha ufficialmente chiesto al Consiglio di sicurezza⁴³ di prendere le misure necessarie a imporre una *no-fly zone* e stabilire delle aree di sicurezza, allo scopo di proteggere la popolazione da ulteriori abusi. La lettera includeva anche la richiesta di continuare la coordinazione delle Nazioni

⁴¹ Human Rights Watch, *World Report 2012*, 590 ss; *Report of the International Commission of Inquiry on Libya* (A/HRC/19/68), 8 marzo 2012, in cui la Commissione è giunta alla conclusione che «international crimes, specifically crimes against humanity and war crimes, were committed by Qadhafi forces in Libya. Acts of murder, enforced disappearance, and torture were perpetrated within the context of a widespread or systematic attack against a civilian population» (*Ibid.*, 1).

⁴² Peraltro, nel mese di agosto 2011, il posto del governo di Gheddafi è stato preso dal Consiglio Nazionale di Transizione, che ha sostituito il colonnello nella *membership*, ed è così stato riconosciuto dall'Organizzazione.

⁴³ *Letter dated 14 March 2011 from the Permanent Observer of the League of Arab States to the United Nations addressed to the President of the Security Council e Annex to the letter dated 14 march 2011 from the Permanent Observer of the League of Arab States to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, S/2011/137, 15 marzo 2011, contenente la risoluzione 7360 del Consiglio della Lega Araba, riunito in sessione straordinaria il 12 marzo 2011. È interessante notare il linguaggio adoperato dalla risoluzione: la Lega Araba chiede espressamente al Consiglio di sicurezza di prendersi le proprie responsabilità relative alla crisi libica, imponendo una *no-fly zone* e proteggendo i civili sul territorio libico («[...] to shoulder its responsibilities and take the measures necessary to immediately impose a no-fly zone on Libyan military aircraft and establish safe havens in areas that are exposed to bombardment, as precautionary measures that will provide protection for the Libyan people and the various foreign nationals resident in Libya while respecting the sovereignty and territorial integrity of neighbouring States», par. 1).

Unite con le organizzazioni regionali e di fornire aiuti umanitari al popolo libico.

Le Nazioni Unite hanno agito con sorprendente velocità, con due risoluzioni, adottate a distanza di poche settimane l'una dall'altra. Sul bilancio dell'azione intrapresa dal Consiglio di sicurezza ha sicuramente pesato anche una forte "mediatizzazione" del conflitto, con ampio riscontro dei fatti libici sui media internazionali che hanno trasmesso informazioni in taluni casi volutamente esagerate o veicolate in modo da diffondere un messaggio fuorviante, secondo il quale Gheddafi era pronto a compiere un vero e proprio genocidio contro il proprio popolo⁴⁴. Alla diffusione delle atrocità di Gheddafi, peraltro, non ha fatto da contraltare un'analogia trattazione dei crimini commessi anche dai ribelli, che pure si sono verificati in larga misura fin dalle prime settimane della crisi. In tal senso, dunque, la situazione libica non è stata caratterizzata, semplicisticamente, da una forza governativa che si è abbattuta contro il proprio popolo, quanto piuttosto da un conflitto interno in cui una fazione, armata, si è contrapposta alle forze lealiste. A farne le spese, in ogni caso, è stata in molti casi la popolazione civile, non coinvolta direttamente nei combattimenti.

D'altra parte, benché alcune notizie sui fatti libici siano state diffuse con modalità criticabili, è indubbio che la situazione libica, fin dalle prime battute del conflitto, abbia mostrato caratteri di pericolosità, non solo in termini di degenerazione del conflitto stesso, ma anche e soprattutto di abusi sulla popolazione. Di fronte a tale situazione, dunque, il Consiglio di sicurezza ha adottato alcune misure, con lo scopo dichiarato di proteggere la popolazione dalle numerose violazioni dei diritti umani in corso. Più nello specifico, il Consiglio ha agito in tre modi diversi, accordando agli Stati la facoltà di intervenire in maniera progressivamente sempre più incisiva.

Dapprima, il 26 febbraio 2011, il Consiglio di sicurezza, all'unanimità, ha approvato la risoluzione 1970 (2011), con la quale ha invitato le autorità libiche a rispettare il diritto internazionale umanitario e i

⁴⁴ Cfr. sulla spettacolarizzazione del conflitto libico e sulla demonizzazione del colonnello Gheddafi, R. CADIN, *Il caso libico: intervento umanitario o mediatico?* In *Studi in onore di Augusto Sinagra*, Aracne Editrice, Roma 2013, 225-244, in particolare 228 e ss.

diritti umani e a garantire l'accesso degli aiuti umanitari alla popolazione⁴⁵. Inoltre, con lo stesso atto, il Consiglio di sicurezza ha deferito la situazione al procuratore della Corte penale internazionale (d'ora in avanti, CPI)⁴⁶, incaricandolo di aprire un'indagine e investigare sull'eventuale commissione di crimini contro l'umanità, a partire dagli eventi del 15 febbraio 2011⁴⁷. Il deferimento alla CPI ha subito incontrato una forte resistenza da parte delle autorità libiche, naturalmente poco propense a collaborare a un'indagine che le vedeva direttamente accusate per la presunta commissione di crimini contro l'umanità.

Inizialmente dirette a investigare i crimini presumibilmente commessi da Muammar Gheddafi, Saif Al-Islam Gheddafi e Abdullah Al-Senussi, la Corte ha poi archiviato le inchieste contro il colonnello Gheddafi (dopo la sua morte⁴⁸) e contro Al-Senussi (perché dichiarata inammissibile⁴⁹), mantenendo attivo soltanto il procedimento contro Saif Al-Islam Gheddafi. A tal proposito, la Corte ha deliberato sulla mancata cooperazione delle autorità libiche all'inchiesta⁵⁰, dato che, a quasi quattro anni dall'inizio della procedura, la Libia non aveva ottemperato alla richiesta della Corte di estradare Saif Gheddafi all'Aia affinché si potesse procedere contro di lui⁵¹.

⁴⁵ S/RES/1970 (2011), par. 2.

⁴⁶ Sul deferimento della questione libica alla Corte penale internazionale, cfr. A. RICCARDI, *Sul referral della situazione libica alla Corte penale internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 5/2011, 377-382.

⁴⁷ S/RES/1970 (2011), par. 4.

⁴⁸ Pre-trial Chamber I, *Decision to terminate the Case Against Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi*, 22 novembre 2011, ICC-01/11-01/11-28.

⁴⁹ Pre-trial Chamber I, *Decision on the admissibility of the case against Abdullah Al-Senussi*, 11 ottobre 2013, ICC-01/11-01/11-466-Red, successivamente confermata anche dalla Camera d'appello nella decisione *Judgment on the appeal of Mr Abdullah Al-Senussi against the decision of Pre-trial Chamber I of 11 October 2013 entitled "Decision on the admissibility of the case against Abdullah Al-Senussi"*, 24 luglio 2014, ICC-01/11-01/11-565.

⁵⁰ International Criminal Court, Pre-trial Chamber I, *Decision on the non-compliance of Libya with requests for cooperation by the Court and referring the matter to the United Nations Security Council*, 10 dicembre 2014.

⁵¹ La decisione di *non compliance* da parte della Corte è stata emessa dopo numerosi tentativi di ottenere cooperazione ai procedimenti da parte delle autorità libiche le quali non hanno mai cooperato con il procuratore. La Libia ha più volte richiesto estensioni di tempo in merito all'estradizione di Saif Gheddafi, che sono state inizialmente accordate dalla Corte e, infine, rifiutate l'11 luglio 2014, vista la

Sempre nella risoluzione 1970, il Consiglio di sicurezza ha adottato le prime misure non implicative l'uso della forza per arginare la crisi libica. Ha stabilito l'embargo totale sulle armi provenienti da e dirette verso la Libia⁵², alcune restrizioni sugli spostamenti e il congelamento dei beni delle persone elencate nell'allegato della risoluzione⁵³, prevalentemente appartenenti alla famiglia Gheddafi e facenti parte del governo libico. Come detto, le misure prese nella risoluzione 1970 non prevedevano alcun intervento armato⁵⁴, e sono state adottate all'unanimità dal Consiglio di sicurezza.

Poco meno di un mese dopo l'approvazione della risoluzione 1970, il Consiglio di sicurezza ha deliberato con una nuova risoluzione, questa volta autorizzando l'uso della forza armata per la protezione dei civili, ancora soggetti ad attacchi indiscriminati e a numerose violazioni dei diritti fondamentali, tali da poter ammontare, nel testo della risoluzione, a crimini contro l'umanità⁵⁵: il 17 marzo 2011 il Consiglio

mancanza di comunicazione alla Corte, da parte delle autorità libiche, su quali procedimenti erano al tempo in moto contro Gheddafi. Inoltre, nel mese di giugno 2012, alcuni rappresentanti della Corte si sono recati in Libia per avere un colloquio con Gheddafi e, non solo sono stati detenuti, ma gli sono anche stati sottratti alcuni documenti mai più restituiti, nonostante la Corte ne abbia più volte fatto richiesta. A seguito delle numerose richieste della Corte, sempre rimaste inevase, e delle svariate richieste di estensione temporale dei limiti, la Corte ha deciso di prendere atto della mancata cooperazione e agire in conformità con l'art 87(7) del suo Statuto, emanando una decisione sulla non cooperazione delle autorità libiche e deferendo nuovamente la situazione al Consiglio di Sicurezza (*Decision on the non-compliance of Libya with requests for cooperation by the Court and referring the matter to the United Nations Security Council*, cit., par. 6-7 e 13-14).

⁵² S/RES/1970 (2011), par. 9-11.

⁵³ S/RES/1970 (2011), par. 17-18, allegati I e II.

⁵⁴ Già nei dibattimenti per l'approvazione della ris. 1970, premevano per l'autorizzazione all'uso della forza gli Stati Uniti, la Francia e il Regno Unito, mentre si opponevano la Federazione Russa e la Cina. Cfr. N. RONZITTI, *Nato's intervention in Libya: a genuine action to protect a civilian population in mortal danger or an intervention aimed at regime change?* In *Italian Yearbook of International Law*, 21/2011, 3-20; K. MACAK, *Principles of neutrality and impartiality of humanitarian action in the aftermath of the 2011 Libyan conflict*, in A. ZWITTER, C. K. LAMONT, H. HEINTZE and J. HERMAN (eds.) *Humanitarian Action, global regional and domestic legal responses*, Cambridge University Press, Cambridge 2015.

⁵⁵ Si veda la S/RES/1973 (2011): «Considering that the widespread and systematic attacks currently taking place in the Libyan Arab Jamahiriya against the civilian population may amount to crimes against humanity», settimo considerando.

ha approvato la risoluzione 1973 (2011)⁵⁶. La risoluzione immediatamente ha incontrato maggiore resistenza rispetto a quanto accaduto con la 1970: questa volta, infatti, ben due membri permanenti, la Russia e la Cina, si sono astenuti (pur non apponendo, significativamente, il veto e non bloccando, così, l'approvazione della risoluzione). Essi, infatti, non erano interamente favorevoli all'intervento militare delle potenze occidentali in Libia temendo che l'intervento si trasformasse in un pretesto per interferire con gli affari interni di uno Stato sovrano, e si cogliesse l'occasione per favorire il cambio di regime al vertice del governo libico. Oltre all'autorizzazione a prendere «tutte le misure necessarie» per proteggere i civili, il Consiglio di sicurezza ha istituito anche una *no-fly zone*, sullo spazio aereo libico⁵⁷, peraltro accogliendo una richiesta fatta dalla Lega Araba, che aveva chiesto l'adozione di questa specifica misura alle Nazioni Unite.

Pertanto, a partire dal 19 marzo 2011, alcuni Stati⁵⁸ hanno individualmente iniziato le attività militari sullo spazio libico. Le operazioni sono state poi gradualmente trasferite sotto l'egida della NATO, che dal 31 marzo ha assunto il controllo pieno della campagna militare condotta da 18 Stati appartenenti ai Paesi occidentali e al Medio Oriente, con un'operazione denominata *Unified Protector*⁵⁹.

⁵⁶ S/RES/1973(2011), approvata con il voto favorevole di 10 membri e con l'astensione di Cina, Russia, Brasile, India e Sud Africa.

⁵⁷ *Ivi*, par. 6 e ss.

⁵⁸ In particolare: Stati Uniti, Francia e Regno Unito.

⁵⁹ Sul passaggio delle operazioni militari sotto l'egida NATO e sull'operazione *Unified Protector* cfr. G. BARTOLINI, *L'operazione Unified Protector e la condotta delle ostilità in Libia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 4/2012, 1012-1055, in particolare 1012; M. PAYANDEH, *The United Nations, military intervention and regime change in Libya*, in *Virginia Journal of International Law*, 5/2012, 355-403, spec. 358; N. RONZITTI, *Nato's intervention in Libya: a genuine action to protect a civilian population in mortal danger or an intervention aimed at regime change?*, cit., 6; B. POMMIER, *The use of force to protect civilians and humanitarian action: the case of Libya and beyond*, in *International Review of the Red Cross*, 2011, 1063-1083; H. CAMPBELL, *Global NATO and the catastrophic failure in Libya. Lessons for Africa in the forging of African unity*, Monthly Review Press, New York 2013; E. CANNIZZARO, *La nuova dottrina strategica della NATO e il ruolo dell'alleanza atlantica delle crisi internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2011, 170-173. Inoltre, sull'attività militare e sul coinvolgimento italiano, cfr. M. CECCORULLI, F. COTICCHIA, *Multidimensional threats and military engagement: the case of the Italian intervention in Libya*, in *Mediterranean Politics*, 2015, 303-321; N. RONZITTI, *Quale legittimità per le operazioni Nato e italiane in Libia?*, 19 settembre 2011, disponibile online, www.affarinternazionali.it e, *ivi*, N. RONZITTI, *Intervento*

3. Alcuni aspetti controversi. Quale autorizzazione è stata data alla “coalizione dei volenterosi”?

Non sono pochi gli aspetti controversi che hanno caratterizzato l'azione del Consiglio di sicurezza nel corso della situazione libica. Dal punto di vista della dottrina, la reazione alla risoluzione 1973 è stata controversa: alcuni l'hanno ritenuta sostanzialmente legittima⁶⁰, mentre altri l'hanno reputata un'azione *ultra vires* o, nei casi migliori, una risoluzione volutamente ambigua che, pur autorizzando formalmente un'azione di protezione dei civili, ha materialmente dato il via a una missione che aveva come mandato non esplicito un cambiamento di regime ai vertici libici.

In relazione a questi profili di perplessità, sono diversi i punti che è interessante esaminare.

In primo luogo, si è dibattuto sulla qualificazione della situazione libica come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. È nelle prerogative del Consiglio di sicurezza decidere quale situazione, e in che misura, questa costituisca una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale o meno. La prassi più recente⁶¹ mostra che il Consiglio di sicurezza sempre più spesso è incline a qualificare le massicce violazioni dei diritti umani come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, sicuramente anche grazie al ruolo, sempre più importante, che la comunità internazionale conferisce alla tutela dei diritti fondamentali degli individui. Non è peraltro detto che tale autorizzazione sia fornita facendo riferimento al principio della responsabilità di proteggere. La libertà accordata al Consiglio di sicurezza consente a questo organo di decidere, sulla base di informazioni accertate e accurate, quando una data situazione costituisca una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale o meno. A tal proposito, tuttavia, alcuni

in Libia, cosa è permesso e cosa no, 20 marzo 2011.

⁶⁰ C. FOCARELLI, *La crisi libica: un punto di svolta nella dottrina della responsabilità di proteggere?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, 373-377.

⁶¹ A parte il caso libico, è opportuno ricordare, tra gli altri, il caso della Costa d'Avorio (S/RES/1975 (2011)) stabilendo una missione di *peacekeeping* sotto l'ombrello delle Nazioni Unite e autorizzando la missione a utilizzare “all necessary means to protect life and property”, ma anche il caso del Sud Sudan (S/RES/1996 (2011)), per il quale, tuttavia, il Consiglio di sicurezza ha previsto soltanto la possibilità di attuare misure non implicanti l'uso della forza.

autori⁶² hanno sottolineato la mancanza di un'indagine accurata per stabilire se la situazione in Libia potesse effettivamente costituire una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale o meno, contestandone in taluni casi la legittimità, sottolineando come non solo l'autorizzazione concessa fosse da ritenersi eccessivamente ampia, ma che il Consiglio di sicurezza avesse deciso indebitamente sulla qualificazione della situazione libica quale minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, basandosi su indizi parziali e, in alcuni casi, non del tutto veritieri o volutamente esagerati. Nel giudizio sull'opportunità dell'intervento o meno è stata particolarmente evidente l'assenza di un rapporto indipendente da parte del Segretario generale sull'effettiva situazione in Libia.

La mancanza di rapporti indipendenti e autonomi, sottolineata da alcuni autori, si potrebbe tuttavia considerare, seppur parzialmente, compensata dai rapporti sulla situazione libica⁶³ redatti da organismi *ad hoc*, organizzazioni a tutela dei diritti umani, organizzazioni non governative o regionali, che hanno riportato violenze massicce e continuate contro i civili da parte delle forze governative. Alla luce delle informazioni contenute in questi documenti, sembra assodato che il regime di Gheddafi abbia represso in modo molto violento le insurrezioni. Più discutibile è l'evidente parzialità della risoluzione che rinvia in più di un punto⁶⁴ ai crimini compiuti dalle autorità libiche senza riferimento alle violazioni poste in essere dai ribelli, sebbene la risoluzione includa una generale condanna dei sistematici attacchi contro i civili (dunque, senza ulteriore specificazione sull'autore dei crimini in questione⁶⁵). In tal senso, infatti, è stato ampiamente riconosciuto che vi siano stati numerosi esempi⁶⁶ di attacchi indiscriminati da parte dei

⁶² Sul punto, cfr. U. VILLANI, *Aspetti problematici dell'intervento militare nella crisi libica*, cit.; P. PICONE, *Considerazioni sulla natura della risoluzione del Consiglio di Sicurezza a favore di un intervento 'umanitario' in Libia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, 213-231; R. CADIN, *Il caso libico: intervento umanitario o mediatico?*, cit.

⁶³ Human Rights Watch, *World Report 2012 – Events of 2011*, 595 e ss; Human Rights Council, *Report of the International Commission of Inquiry on Libya*, A/HRC/19/68, 8 marzo 2012; M. PAYANDEH, *The United Nations, Military intervention and Regime change in Libya*, cit., 355-403 (in particolare, 393-394).

⁶⁴ Nei considerando, par. 3 e 19.

⁶⁵ S/RES/1973 (2011), terzo considerando.

⁶⁶ Cfr. *Report of the International Commission of Inquiry on Libya*, cit., 15.

ribelli, sebbene questi non siano stati riportati prontamente dai mezzi di comunicazione internazionali, com'è invece accaduto con i crimini compiuti dal regime di Gheddafi.

In secondo luogo, l'autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza è apparsa alquanto ambigua anche in relazione al termine imposto per la conclusione delle attività militari. In sostanza, è stato lasciato ampio margine d'apprezzamento agli Stati per giudicare se, in che circostanze e quando, le condizioni per procedere all'uso della forza fossero esaurite. Nel testo della risoluzione, non è possibile ravvisare un termine espresso né una data entro la quale il Consiglio avrebbe potuto riconsiderare l'autorizzazione concessa agli Stati⁶⁷. La repentina conclusione della missione, subito dopo l'uccisione del dittatore, peraltro, non ha fatto altro che alimentare i dubbi sulla legittimità dell'ampiezza delle operazioni militari, sul mandato effettivamente previsto dalla risoluzione 1973 e sulla parzialità delle operazioni che, invece di focalizzarsi sulla tutela dei civili, si sono spostate progressivamente verso il cambio di regime.

La missione NATO è terminata il 31 ottobre 2011, a soli 8 giorni dalla morte di Gheddafi. La decisione di concludere la missione è stata presa inizialmente dai vertici NATO e poi riconfermata dal Consiglio di sicurezza pochi giorni dopo⁶⁸. La conclusione della missione, motivata fondamentalmente dall'eliminazione del colonnello, non pare giustificabile *in toto*, per via delle comprovate violazioni e delle uccisioni di massa da parte dei ribelli, che hanno spesso compiuto attacchi indiscriminati contro i civili⁶⁹, e atti di tortura contro i prigionieri⁷⁰,

⁶⁷ Cfr. S/RES/1973, cit., par. 4.

⁶⁸ Il Consiglio di sicurezza ha revocato l'autorizzazione all'uso della forza nella risoluzione 2016/2011, con la quale ha dichiarato che le disposizioni contenute nei paragrafi 4 e 5 della risoluzione 1973 (riguardanti le misure necessarie per la protezione dei civili e delle aree popolate da civili) e nei paragrafi 6-12 (relativi alla *no-fly zone* nello spazio aereo libico) si sarebbero ufficialmente concluse a partire dalle 23.59 del 31 ottobre 2011 (Cfr. S/RES/2016 (2011), del 27 ottobre 2011, par. 5-7).

⁶⁹ Cfr. *Report of the International Commission of Inquiry on Libya*, cit., 15, par.79; Amnesty International, *The battle for Libya: killings, disappearances and torture* (2011), 70 e ss; United Nations Support Mission in Libya e United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *Overview of violations of international human rights and humanitarian law during the ongoing violence in Libya*, 4 settembre 2014.

⁷⁰ Cfr. *Report of the International Commission of Inquiry on Libya*, cit., par. 41: «Thuwar involvement in arbitrary arrest and enforced disappearance increased considerably since the Commission's first report. When they overran cities, thuwar arrested en

specialmente nelle aree e verso individui considerati leali a Gheddafi, anche dopo la morte di quest'ultimo. Le massicce violazioni di diritti umani, dunque, non erano state perpetrate esclusivamente dalle truppe del colonnello Gheddafi il quale, sebbene, secondo alcune fonti⁷¹, si fosse effettivamente reso colpevole di crimini contro l'umanità, non poteva essere considerato l'unico responsabile dei crimini compiuti sulla popolazione. Anzi, la *International Commission of Inquiry on Libya*, istituita dallo *Human Rights Council* per investigare sulle violazioni dei diritti umani in Libia dopo la rivoluzione, ha stabilito che anche i ribelli si sono macchiati di efferati crimini contro i civili, sottolineando:

“The Commission further concluded that the *thuwar* (anti-Qadhafi forces) committed serious violations, including war crimes and breaches of international human rights law, the latter continuing at the time of the present report. The commission found these violations to include unlawful killing, arbitrary arrest, torture, enforced disappearance, indiscriminate attacks and pillage”⁷².

Sicuramente, la conclusione della missione è stata influenzata dall'idea, emersa in alcune dichiarazioni⁷³ ufficiali, che il mutamento ai vertici del regime libico costituisse un prerequisito per la conclusione del conflitto interno e, di conseguenza, fosse funzionale alla missione. Tuttavia, se, come si evince dalla risoluzione 1973, lo scopo della

masse former soldiers, police officers, suspected mercenaries, and others they perceived to be Qadhafi loyalists. The arrests continued well into January 2012. It initially held the detainees outside the domestic legal framework, often in unacknowledged places of detention. A large number were tortured».

⁷¹ Cfr. *Report of the International commission of inquiry on Libya*, 1: «It concluded that international crimes, specifically crimes against humanity and war crimes, were committed by Qadhafi forces in Libya. Acts of murder, enforced disappearance, and torture were perpetrated within the context of a widespread or systematic attack against a civilian population. The Commission found additional violations including unlawful killing, individual acts of torture and ill-treatment, attacks on civilians, and rape».

⁷² *Report of the International commission of inquiry on Libya*, cit., 2.

⁷³ E. CANNIZZARO, *Responsabilità di proteggere e intervento delle Nazioni Unite in Libia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2011, 821-824. In particolare, cfr. 823.

missione era proteggere la popolazione civile dai crimini contro l'umanità perpetrati contro di essa, la sola morte di Gheddafi, di per sé, non poteva essere sufficiente a garantire l'incolumità della popolazione, verso la quale gli abusi sono massicciamente continuati anche dopo la morte del colonnello⁷⁴. In sostanza se, da un lato, l'intervento si è concluso con successo dal punto di vista squisitamente militare (in quanto ha posto, seppur temporaneamente, fine al conflitto interno), dall'altro non sembra aver portato a termine la missione di proteggere i civili dai crimini perpetrati contro di loro e, di conseguenza, lascia aperti numerosi dubbi, soprattutto in relazione all'effettivo scopo che la missione intrapresa, prima dalla coalizione dei volenterosi e poi dalla NATO, abbia inteso raggiungere.

Il punto cruciale, pertanto, non consiste solo nel fatto che il Consiglio di sicurezza abbia riconosciuto, nella situazione libica, una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, quanto piuttosto che esso abbia conferito una delega quasi in bianco agli Stati, senza che venissero esplicitati i limiti (sia dal punto di vista dei mezzi e dei modi di implementazione della risoluzione, sia dal punto di vista temporale) dell'azione militare. Appare tanto più interessante questa interpretazione se si guarda alla mancata previsione di strumenti per monitorare e supervisionare le operazioni degli Stati coinvolti⁷⁵, che sono stati soltanto invitati a comunicare al Consiglio le misure intraprese in applicazione della risoluzione.

Invece, quanto a ciò che è stato esplicitamente escluso dalle misure autorizzate, il Consiglio di sicurezza ha imposto ben pochi limiti agli Stati che hanno deciso di prendere parte all'intervento collettivo. Da un lato, l'unica misura che il Consiglio di sicurezza ha vietato apertamente è stata l'occupazione, sotto qualsiasi forma, di qualunque parte

⁷⁴ V., in tal senso, G. BARTOLINI, in *L'operazione Unified Protector e la condotta delle ostilità in Libia*, cit., 1023; *Report of the International commission of inquiry on Libya*, cit.; Human Rights Watch, *World Report 2012 – Events of 2011*, 598.

⁷⁵ Così chiarisce sempre G. BARTOLINI, *L'operazione Unified Protector e la condotta delle ostilità in Libia*, cit., 1012 e ss. In particolare, l'autore sottolinea che gli strumenti adottati non sono di controllo, quanto piuttosto di rapporto dell'azione intrapresa: sia la NATO che i singoli Stati hanno predisposto dei rapporti, poi presentati al Consiglio di sicurezza, che però costituiscono esclusivamente un *resoconto* delle misure già poste in essere e non possono essere considerati in alcun modo un mezzo di controllo da parte del Consiglio sulle operazioni compiute.

del territorio libico⁷⁶. Il linguaggio utilizzato, anche in questo caso piuttosto ambiguo, ha escluso di certo l'occupazione temporanea o permanente del territorio, ma non ha vietato che si potessero utilizzare truppe di terra per portare a termine l'obiettivo di proteggere i civili dalle violenze. Da un altro, come già evidenziato, il Consiglio ha chiesto agli Stati di fornire un rapporto in merito alle misure che venivano prese, e darne notizia al Consiglio stesso, senza alcun obbligo aggiuntivo in merito a mezzi o modi.

Infine, un'ultima riflessione appare necessaria sulle operazioni militari intraprese per implementare la *no-fly zone* sancita dalla risoluzione 1973. Ai sensi del paragrafo 6 della risoluzione⁷⁷, dovevano essere proibiti tutti i voli da e verso la Libia, nonché qualunque attraversamento dello spazio aereo libico (sempre nell'ottica di proteggere i civili), eccezion fatta per i voli che avessero uno scopo *esclusivamente* umanitario⁷⁸. La questione si è posta dunque in relazione a quali voli, della coalizione, fossero autorizzati a sorvolare lo spazio aereo libico e quali operazioni gli Stati fossero autorizzati a compiere per raggiungere lo scopo ultimo della protezione dei civili. Lo stabilimento di una *no-fly zone* ha avuto notevole importanza alla luce del divieto di occupazione militare del suolo libico e ha costituito un mezzo strategico importante per la conduzione delle attività militari. Le operazioni aeree hanno assunto un ruolo fondamentale, viste le restrizioni imposte sulle operazioni di terra⁷⁹.

D'altra parte, però, anche l'implementazione della *no-fly zone*, come l'autorizzazione all'uso della forza, avrebbe dovuto essere interpretata restrittivamente e sempre nell'ottica di contribuire al raggiungimento dello scopo finale della risoluzione 1973. Ritenere che qualunque operazione aerea fosse autorizzata allo scopo di implementare la *no-fly*

⁷⁶ Cfr. par. 4 della risoluzione 1973, «[...] while excluding foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory».

⁷⁷ Cfr. S/RES/1973, par. 6 che istituisce «[...] a ban on all flights in the airspace of the Libyan Arab Jamahiriya in order to help protect civilians».

⁷⁸ *Ivi*, par. 7.

⁷⁹ Anche su questo aspetto, il linguaggio della risoluzione è piuttosto ambiguo, in quanto il fatto che sia stata esclusa l'occupazione militare, non impedisce *ipso facto* la condizione di operazioni di terra (benché, comunque, la coalizione NATO non abbia svolto nessuna operazione di terra nel periodo della missione).

zone sarebbe stato alquanto azzardato e avrebbe rischiato di oltrepassare i già ridotti limiti imposti dalla risoluzione. In tal senso, anche in questo ambito, appare più opportuno leggere l'autorizzazione alle operazioni connesse con l'implementazione della *no-fly zone*, fintantoché il loro espletamento sia legato alla protezione dei civili⁸⁰. Pare in questo senso congrua l'interpretazione secondo la quale, l'attacco ad aeromobili che non costituissero alcuna minaccia alla popolazione civile fosse da considerarsi illecito, a meno che non fosse giustificabile a titolo di legittima difesa⁸¹.

3.1. Un'autorizzazione al cambiamento di regime?

L'aspetto sicuramente più controverso della risoluzione 1973 è l'eventuale autorizzazione a procedere al mutamento di regime in Libia. È bene precisare che la risoluzione, letteralmente, non autorizza in alcun modo il cambiamento di regime, benché questo si sia poi materialmente verificato. Come anticipato, lo scopo specifico della risoluzione e delle misure autorizzate è stato la protezione dei civili e *non* il rovesciamento del regime di Gheddafi.

Alcuni autori hanno tuttavia sottolineato che vi è una differenza tra lo *scopo* della risoluzione (che è per l'appunto la salvaguardia dei civili) e i *mezzi* che gli Stati possono usare per raggiungere quest'obiettivo. Adottando questa interpretazione, in effetti, non è escluso in nessun passaggio della risoluzione che possa rendersi necessario il cambiamento di regime, per raggiungere lo scopo ultimo dell'azione, ossia proteggere la popolazione. Inoltre, benché sia vero che la risoluzione non autorizzi esplicitamente il cambio di regime, è interessante notare che essa non lo esclude neppure.

Questa interpretazione, però, non è del tutto convincente. In primo luogo, infatti, nell'ambito dell'interpretazione delle norme della Carta

⁸⁰ Cfr., più diffusamente, sulla questione L. VIERUCCI, *The no-fly zone over Libya, enforcement issues in Italian Yearbook of International law*, 21/2011, 21-44. In particolare, l'autrice sottolinea che «on the strength of the authorisation to enforce compliance with the NFZ over Libya that was given with the express purpose to help protect civilians, it is reasonable to affirm that States could legitimately use force against ground objectives to establish the NFZ only in order to neutralise a threat or an attack against civilians» (36).

⁸¹ *Ivi*, 38.

sarebbe fuorviante leggere in maniera ampia le autorizzazioni che concedono la facoltà di usare la forza armata, in quanto lo spirito della Carta in materia è quello di accentrare nelle mani del Consiglio di sicurezza l'uso della forza: appare pertanto più opportuna una lettura dell'autorizzazione all'uso della forza nel modo più restrittivo possibile. Ciò è vero soprattutto alla luce dell'eccezionalità della misura in esame. In considerazione delle norme di diritto internazionale generale⁸², l'uso della forza costituisce un'eccezione rara e ben inquadrata in restrizioni specifiche, al naturale *status quo* del diritto internazionale⁸³, che regola le relazioni pacifiche tra gli Stati. L'uso della forza, infatti, è generalmente proibito e una eccezione a tale divieto, qualora sia intrapresa in legittima difesa o perché autorizzata dal Consiglio di sicurezza⁸⁴, non può che essere interpretata in senso assolutamente restrittivo. Appare pertanto più opportuna un'interpretazione letterale della risoluzione del Consiglio di sicurezza, tale da escludere qualunque trascinamento dell'azione degli Stati al di fuori dello scopo essenziale della risoluzione: proteggere vite umane e impedire che si concretizzassero nei loro confronti crimini contro l'umanità.

Se così non fosse, inoltre, adottando un'interpretazione ampia della risoluzione in esame, che sembrerebbe basarsi sul principio secondo il quale tutto ciò che non è espressamente vietato sia in realtà consentito, si giungerebbe ad autorizzare qualunque operazione che non sia stata espressamente vietata dalle disposizioni della risoluzione. Ciò, naturalmente, comporterebbe un'estensione, se non formale, quantomeno materiale, del mandato dato dal Consiglio di sicurezza, che finirebbe

⁸² Nonché alla luce del divieto generale dell'uso della forza, così come sancito dall'art. 2 (4) della Carta delle Nazioni Unite. Sullo *status* della norma che vieta l'utilizzo della forza armata, cfr. J. A. GREEN, *Questioning the preemptory status of the prohibition of the use of force*, in *Michigan Journal of International Law*, 2011, 215-257.

⁸³ Sono naturalmente escluse le fattispecie che sono disciplinate dal diritto internazionale umanitario, branca del diritto pubblico che invece regola l'andamento dei conflitti armati. L'uso della forza, dunque lo *jus ad bellum*, infatti, rientra nel diritto internazionale generale, e non nel *corpus* di norme del diritto internazionale umanitario.

⁸⁴ G. DISTEFANO, *Use of force*, in A. CLAPHAM, P. GAETA (eds), *The Oxford Handbook of international law in armed conflict*, Oxford University Press, 2014, 545-573. Sui principi consuetudinari che limitano l'uso della forza armata, cfr. E. J. CRIDDLE, W. C. BANKS, *Customary constraints on the use of force: article 51 with an American accent*, in *Leiden Journal of International Law*, 2016, 67-93.

per spostare lo scopo della missione, in questo modo, dalla tutela della popolazione civile al rovesciamento di un regime inviso all'Occidente. Peraltro, un'interpretazione di questo tipo, metterebbe ulteriormente in dubbio la legittimità della risoluzione 1973, poiché sarebbe di dubbia liceità un'autorizzazione che si spinga fino a consentire il mutamento di un governo legittimo (per quanto autoritario). Ad avviso di chi scrive, sarebbe stato opportuno mantenere un'interpretazione più letterale della risoluzione, per evitare di affiancare all'azione umanitaria - che non è stata contestata, neanche dalle organizzazioni regionali le quali, anzi, hanno esplicitamente chiesto un intervento da parte delle Nazioni Unite -, un'ingerenza politica evidente, che ha invece riscosso molte critiche sia in dottrina che a livello politico⁸⁵.

Certamente, un linguaggio meno ambiguo avrebbe contribuito a evitare alcune interpretazioni eccessivamente ampie e avrebbe probabilmente ridotto anche le polemiche che attorno alla risoluzione 1973 si sono sviluppate. Un'interpretazione così estesa della risoluzione ha infatti comportato un'azione ben più ampia di quella che alcuni Stati (in particolare i membri che si sono astenuti) si aspettavano dal mandato del Consiglio di sicurezza⁸⁶. È rilevante in tal senso, il comportamento di alcune potenze occidentali, tra cui spicca l'atteggiamento

⁸⁵ L'epilogo della vicenda libica è stato uno dei motivi per cui la Russia e la Cina si sono opposte alle successive risoluzioni del Consiglio di sicurezza, il cui scopo era quello di un intervento da parte delle Nazioni Unite, nell'ambito della risoluzione della crisi siriana. Fin dall'approvazione della risoluzione 1973 (2011), infatti, alcuni Paesi si sono opposti strenuamente all'ingerenza militare nel conflitto libico, interferenza che si è poi puntualmente verificata con il materiale supporto fornito ai ribelli libici e l'uccisione di Gheddafi (e di parte della sua famiglia) ad opera della coalizione. Sul principio di non ingerenza in relazione alla *responsibility to protect*, cfr. D. I. EFEVWERHAN, *The responsibility to protect: a justification for humanitarian wars?* in *ISIL Yearbook of International humanitarian and refugee law*, 2010, 68 e ss.

⁸⁶ È altrettanto vero che, astenendosi in una risoluzione dal linguaggio così ampio, gli Stati che non hanno votato contro (ma che si sono astenuti, in particolare i membri permanenti), avrebbero potuto aspettarsi o, quantomeno, valutare il rischio che la coalizione di Stati che avrebbe agito (tra i quali alcuni erano tra i proponenti della risoluzione) avrebbe anche potuto cogliere l'occasione per favorire un cambio di regime a danno del Colonnello. D'altra parte, però, non sembrano corroborare questa interpretazione due elementi. In primo luogo, il Report sull'adozione della ris. 1973 (UN Doc. S/PV.6498, del 17 marzo 2011), nel quale il delegato russo così motiva l'astensione e la mancata apposizione del veto: «Provisions were introduced into the text that could potentially open the door to large-scale military intervention. During negotiations on the draft, statements were heard claiming an absence of any such intentions. We take note of these. I underscore yet again that we are consistent

francese, che si sono addirittura spinte fino all'invio di armi ai ribelli libici⁸⁷, senza farne neppure grande mistero.

Ora, mentre un comportamento del genere potrebbe essere fatto rientrare nello spettro delle misure permesse (se guardiamo alla risoluzione come a un testo che ha autorizzato qualunque operazione, compreso il rovesciamento del regime di Gheddafi, con lo scopo di proteggere i civili), esso invece non appare un comportamento lecito alla luce di una lettura più fedele alla lettera della risoluzione, che effettivamente autorizza esclusivamente l'uso della forza *per la difesa dei civili e delle aree popolate da civili* e non, di certo, per il supporto di una o dell'altra parte del conflitto. Poiché è da presupporre che il Consiglio di sicurezza abbia inteso emanare una risoluzione a difesa dei civili e non allo scopo di fornire armi ai ribelli, probabilmente, sarebbe stato opportuno adottare un linguaggio più specifico che potesse "imbriigliare" l'azione armata degli Stati⁸⁸ in chiari e precisi limiti disposti dal

and firm advocates of the protection of the civilian population. Guided by this basic principle as well as by the common humanitarian values that we share with both the sponsors and other Council members, Russia did not prevent the adoption of this resolution» (8). Come si evince chiaramente, il timore di operazioni militari che potrebbero ingerire negli affari interni dello Stato libico è forte, ma l'adozione della risoluzione non viene impedita per motivi puramente umanitari. In secondo luogo, rilevano, ai fini dell'interpretazione dell'*animus* dei Paesi che si sono astenuti, i ripetuti veti apposti dalla Russia e dalla Cina ai progetti di risoluzione relativi alla situazione in Siria (Cfr., *ultra*, Conclusioni). Infatti, parte della dottrina ha sottolineato che potrebbe essere stato proprio lo stravolgimento del mandato del Consiglio di sicurezza operato dagli Stati che sono intervenuti in Libia a scoraggiare l'approvazione di una risoluzione analoga nel caso siriano, nel timore che la Siria potesse trasformarsi in una nuova occasione di ingerenza negli affari interni di uno Stato, questa volta per spodestare Bashar al-Assad (C. BAKKER, F. FRANCONI, *Responsibility to protect, humanitarian intervention and human rights: Lessons from Libya to Mali*, cit.).

⁸⁷ Si veda il contributo pubblicato su *Le Monde*, 29 giugno 2011, disponibile online http://www.lemonde.fr/libye/article/2011/06/29/la-france-aurait-livre-des-armes-aux-rebelles-libyens_1542584_1496980.html e su *The Washington Post*, 30 giugno 2011, disponibile online, https://www.washingtonpost.com/world/france-sent-arms-to-libyan-rebels/2011/06/29/AGcBxkqH_story.html.

⁸⁸ L'uso della forza armata è da sempre un tema delicato, sia in termini di *jus ad bellum*, che di *jus in bello*. Ciò è dovuto, prevalentemente, alle recenti esperienze belliche del XX secolo, il cui ricordo è evidente nello spirito che ha animato la redazione della Carta delle Nazioni Unite. Quest'ultima impone il divieto di uso della forza armata per risolvere le controversie (art. 2.4) e una chiara eccezione per scopi di legittima difesa (art. 51) e per le misure adottate dal Consiglio di sicurezza, in via eccezionale, ai sensi del capitolo VII della Carta (art. 42).

Consiglio stesso; limiti che, al contrario, sembrano mancare quasi integralmente.

La questione libica, mai giunta davvero a conclusione, è tuttora di scottante attualità: recentemente si è fatta di nuovo spazio, nelle cancellerie internazionali, la possibilità di un nuovo intervento in Libia, del quale tuttora si discute diffusamente, tra il timore di alcuni Stati e la risoluzione di altri. Stavolta, però, l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza appare come un'eventualità molto meno probabile.

4. UNSMIL

La missione della NATO si è conclusa formalmente il 31 ottobre 2011: come visto, quasi immediatamente dopo la morte di Gheddafi. Come accennato, parte integrante della *responsibility to protect* è anche la necessità di non lasciare il paese in balia di sé stesso al termine di una crisi umanitaria, con il chiaro intento di provvedere alla sua ricostruzione e alla sua stabilità, evitando che possa ricadere in una condizione che renda necessario un nuovo intervento. La rapida conclusione della missione non ha aiutato di certo la transizione verso una Libia pacifica e stabile. Questa mancata stabilità è anche testimoniata dall'attuale situazione, in cui si stenta a raggiungere un equilibrio politico e, soprattutto, in cui la situazione umanitaria è tutt'altro che risolta.

Poche settimane prima della conclusione della missione sotto l'egida della NATO, il Consiglio di sicurezza ha adottato una nuova risoluzione, la 2009 (2011), con lo scopo di aiutare la Libia nella sua transizione verso la democrazia. Questa nuova missione, chiamata *United Nations Support Mission in Libya*, si pone nel solco della tradizionale attività delle Nazioni Unite di fronte alle catastrofi umanitarie. Essa è una missione di *peacekeeping*, con un contingente, il cui scopo fondamentale non è quello di adottare misure coercitive e di interporci nel conflitto (che avrebbe dovuto essersi concluso dopo la morte di Gheddafi), ma di portare assistenza di tipo puramente umanitario, per aiutare la popolazione libica nel percorso di ritorno alla normalità⁸⁹.

⁸⁹ Cfr. S/RES/2009 (2011), 16 settembre 2011, par. 12: «Decides to establish a United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL), under the leadership of a Special Representative of the Secretary-General for an initial period of three months, and decides further that the mandate of UNSMIL shall be to assist and support Libyan national efforts to: (a) restore public security and order and promote the rule of law;

Mentre la missione sotto guida NATO presenta spunti di interessante riflessione sotto alcuni profili giuridici, perché è uno dei primissimi esempi di applicazione della responsabilità di proteggere, minori polemiche ha suscitato la missione UNSMIL, istituita poco tempo dopo e tuttora operante, che si inserisce invece nel solco di una ben più consolidata prassi di missioni, attivate sia in caso di catastrofe naturale che di conflitto armato. Le operazioni di *peacekeeping*, infatti, vengono generalmente attivate su richiesta o quantomeno con il consenso dello Stato territoriale⁹⁰, anche quando il Consiglio di sicurezza agisce ai sensi del capitolo VII della Carta. Il consenso dello Stato rende quindi queste missioni un modello ampiamente accettato dagli altri Stati, che non le considerano un'operazione imposta contro la volontà dello Stato⁹¹.

In particolare, la risoluzione che ha istituito la missione UNSMIL è certamente rilevante, perché può essere considerata come quell'attività di *responsibility to rebuild* che, scomparsa dai documenti approvati dall'Assemblea generale nel 2005 e nel 2009, completa il concetto più ampio di responsabilità di proteggere. La risoluzione chiarisce il mandato della missione e stabilisce che il ruolo di UNSMIL è quello di assistere e supportare il ripristino della pubblica sicurezza, promuovendo lo stato di diritto, incoraggiando il dialogo politico, rafforzando l'autorità statale e proteggendo e promuovendo i diritti fondamentali, in particolare di coloro i quali appartengono a gruppi particolarmente

(b) undertake inclusive political dialogue, promote national reconciliation, and embark upon the constitution-making and electoral process; (c) extend state authority, including through strengthening emerging accountable institutions and the restoration of public services; (d) promote and protect human rights, particularly for those belonging to vulnerable groups; (e) take the immediate steps required to initiate economic recovery; and (f) coordinate support that may be requested from other multilateral and bilateral actors as appropriate».

⁹⁰ La richiesta è avvenuta anche nel caso libico e viene ricordata dalla risoluzione 2009 (2011), nella quale il Consiglio ha accolto con favore l'intenzione di inviare, *su richiesta delle autorità libiche* (ottavo considerando), un dispiegamento di personale, guidato da un rappresentante speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite. Sulla situazione generale della Libia dopo la caduta di Gheddafi, cfr. *La Libia dopo Gheddafi*, a cura di ISPI e CESPI, n. 52, marzo-aprile 2012, disponibile online.

⁹¹ Cfr. P. GARGIULO, *Dall'intervento umanitario alla responsabilità di proteggere: riflessioni sull'uso della forza e la tutela dei diritti umani*, in *La Comunità internazionale*, 2007, 639-669, spec. 644.

vulnerabili⁹². La missione di *peacekeeping*, tuttavia, priva di autorità di *peace enforcement*, non è evidentemente stata sufficiente a riportare un clima di stabilità in Libia e anzi, nel 2014, è stata costretta a muovere il suo quartier generale sul suolo tunisino a causa del rinnovato deterioramento della situazione politica interna. La missione UNSMIL attualmente continua a operare e, da ultimo, il suo mandato è stato esteso fino al 15 settembre 2017, mediante la risoluzione 2323 (2016)⁹³.

5. Conclusioni - Il futuro della responsabilità di proteggere, dalla Libia alla Siria

La responsabilità di proteggere è una dottrina che ha riscosso un nutrito consenso, soprattutto all'atto dell'approvazione della risoluzione 60/1, ma anche alcune critiche. Volto alla prevenzione e all'alleveramento delle sofferenze umane di fronte a massacri di vasta entità, tale concetto parte dal presupposto che oggi non sia più possibile, per i governanti, perpetrare crimini contro i propri cittadini senza suscitare l'indignazione e, in taluni casi, l'intervento della comunità internazionale.

È tuttavia questo un terreno piuttosto scivoloso. Alcuni governi, anche in occasione dell'approvazione della risoluzione che ha autorizzato l'intervento in Libia, hanno sollevato il dubbio che, accanto all'intervento umanitario, si potesse verificare un'ingerenza nel conflitto, con una conseguente violazione della sovranità nazionale, principio ben consolidato in diritto internazionale e nelle relazioni internazionali, a cui alcuni Paesi sono tuttora particolarmente legati. Il concetto alla base di questa critica è che l'applicazione della dottrina della responsabilità di proteggere rischierebbe di causare un'indebita ingerenza politica, oltre che militare e umanitaria, sul territorio di uno Stato sovrano. Tale ingerenza si scontrerebbe con il principio della sovranità statale e dell'uguaglianza tra gli Stati della comunità internazionale sancito dalla Carta delle Nazioni Unite⁹⁴. Tuttavia, ciò che c'è di buono

⁹² Cfr. S/RES/2009 (2011), cit., par. 12.

⁹³ Cfr. S/RES/2323 (2016), 13 dicembre 2016, par. 1.

⁹⁴ Cfr. in particolare, l'art. 2 (7) della Carta delle Nazioni Unite in I. SHAPIRO and J. LAMPERT (eds), *Charter of the United Nations*, Yale University Press, New Haven-London 2014. D'altra parte, vale la pena ricordare che la responsabilità di proteggere concepisce la sovranità, per definizione, in termini "relativi" (Cfr. *supra*, par. 1).

nel principio della responsabilità di proteggere non deve essere oscurato dalle mire egemoniche degli Stati, che rischiano così di mettere in crisi un compromesso faticosamente raggiunto, dopo anni di massacri verificatisi davanti agli occhi pressoché impotenti della comunità internazionale.

Si pensi alla situazione siriana, che è giunta nel 2017 al suo sesto anno di conflitto e che, partita come un'insurrezione popolare, è poi sfociata in un vero e proprio conflitto civile, lasciando sul campo migliaia di morti e diversi milioni di rifugiati nei paesi vicini⁹⁵, nonché moltissimi sfollati interni. Di fronte a questa catastrofe umanitaria, il ruolo delle Nazioni Unite è fortemente limitato: l'epilogo libico, che ancora oggi fatica a trovare una sua conclusione definitiva, ha infatti notevolmente condizionato il ruolo della comunità internazionale in Siria, con un Consiglio di sicurezza nuovamente bloccato nell'azione dai membri che, preoccupati che l'intervento in Siria potesse trasformarsi in una nuova Libia, hanno preferito l'inazione ad una improduttiva quanto potenzialmente pericolosa azione militare. Questa posizione è sostenuta specialmente da due dei membri permanenti, Russia e Cina⁹⁶.

Seppur con le incertezze evidenziate sulla possibilità di un intervento unilaterale, gli interventi svolti secondo il principio della *responsibility to protect* potrebbero contribuire a evitare vittime innocenti e a limitare gli abusi sui civili; permetterebbero finalmente alla comunità internazionale di avere un ruolo attivo nella prevenzione e repressione

⁹⁵ In base alle stime rese pubbliche dall'UNHCR, il numero di richiedenti asilo e rifugiati siriani sul solo territorio libanese supera il milione. I dati, aggiornati al 31 dicembre 2016, sono disponibili online, sul sito web dell'UNHCR, all'indirizzo <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122>.

⁹⁶ Progetto di risoluzione S/2012/77, bloccato dal veto della Federazione Russa e della Repubblica Popolare Cinese. Anche in questo progetto, è interessante notare il linguaggio adottato dai Paesi promotori, in particolare in due punti della risoluzione. In primo luogo, il progetto pone l'accento pressoché esclusivamente sui crimini perpetrati dalle forze governative (cfr. par. 2, 5 e 9), pur chiedendo «that all those responsible for human rights violations, including acts of violence, must be held accountable» (par. 4). In secondo luogo, è evidente il timore di un possibile intervento militare come quello compiuto in Libia, tanto che il progetto esclude esplicitamente qualunque atto in applicazione dell'art. 42 della Carta (cfr. preambolo). Anche un altro progetto di risoluzione (S/2014/348, del 22 maggio 2014), che proponeva il deferimento della situazione siriana a partire dal marzo 2011 al Procuratore della CPI, è stato bloccato dai veti di Russia e Cina.

dei crimini contro l'umanità, non solo nella fase *ex-post*, ma anche nel corso degli avvenimenti contestati, limitando le conseguenze di azioni scellerate. Proprio in quest'ottica, l'intervento, in alcuni specifici casi, e limitato alla sua veste militare per scopi puramente umanitari, è altamente auspicabile. Tuttavia, è bene che l'azione di forza rimanga sempre nei limiti espliciti delle autorizzazioni del Consiglio di sicurezza, per non rischiare, non solo che gli Stati agiscano *ultra vires*, ma anche che si riduca ulteriormente il consenso che è stato faticosamente raggiunto nel 2005 attorno ad alcuni principi cardine della responsabilità di proteggere.

L'economia libica: le mancate riforme e l'eredità di Gheddafi

Andrea Ranalletti

In un saggio del 2007, Steven Heydemann coniò la nozione di *Authoritarian upgrading* per definire una serie di pratiche messe in atto dai vertici dei regimi autoritari del mondo arabo per “contenere e a gestire le richieste di democratizzazione” provenienti da ampie fasce della società e dalla comunità internazionale¹. Lo studio di Heydemann giungeva ad aggiornare il concetto di *Authoritarian resilience*, ideato da Andrew Nathan sul modello del sistema dittatoriale cinese nel 2003 e già adattato nel corso dei precedenti anni all’analisi della regione MENA². Per “resilienza autoritaria” si intende la capacità di resistenza mostrata da alcuni sistemi autoritari alle pressioni popolari per un cambiamento politico e sociale, nonostante un’apparente fragilità dovuta all’“assenza di legittimazione popolare, all’eccessivo affidamento a pratiche coercitive, alla centralizzazione decisionista, al predominio del potere personale sulle norme istituzionali”³.

¹ S. HEYDEMANN, *Upgrading Authoritarianism in the Arab World*, Saban Center for Middle East Policy at the Brookings Institution, Washington 2007, 7.

² Per approfondire l’argomento si consigliano i seguenti testi: H. ALBRECHT, O. SCHLUMBERGER, *Waiting for Godot. Regime Change Without Democratization in the Middle East*, in *International Political Science Review*, Vol. 25(4), Sage, London 2004; L. ANDERSON, *Searching Where the Light Shines*, in *Annual Review of Political Science*, Vol. 9, Annual Reviews, Palo Alto 2006; O. SCHLUMBERGER, *Debating Arab Authoritarianism*, Stanford University Press, Stanford 2007.

³ A. NATHAN, *Authoritarian Resilience*, in *Journal of Democracy*, Vol. 14 (1), John Hopkins University Press, Baltimore 2003, 7.

Secondo Heydemann, una delle strategie adottate da regimi come quello tunisino, marocchino o yemenita per garantire la propria permanenza al potere è stata aprire alle “richieste per la liberalizzazione economica” tramite l’avvio di percorsi di “riforma selettiva”, utili a “mitigare le pressioni per il cambiamento”, ad apportare miglioramenti alle condizioni socio-economiche del Paese e a mantenere il controllo su settori economici politicamente sensibili. Su simili basi, in questi regimi è stato avviato un percorso di liberalizzazione parziale utile a ridurre le pressioni popolari e internazionali e ad apportare benefici ai sistemi economici dei Paesi coinvolti.

All’interno di tale quadro, risalta l’eccezione libica: in diverse fasi della sua storia, il regime ha tentato di avviare un percorso di riforma economica, con l’obiettivo di ridurre l’importanza della rendita petrolifera per le casse del Paese, moderare la sua politica internazionale e normalizzare i rapporti con l’Europa⁴. Una serie di fattori, tra cui l’assenza di istituzioni pubbliche efficienti e di un settore privato pronto a sfruttare gli spazi aperti dalle riforme, hanno fatto naufragare gli esperimenti⁵.

La stagione delle Primavere Arabe, causando la crisi e il collasso di quegli stessi sistemi statali di cui paradigmi come quello dell’*Authoritarian upgrading* o dell’*Authoritarian resilience* avevano teorizzato la sostanziale stabilità, ha mostrato come quelle stesse riforme liberali che secondo il paradigma dell’AU erano il cardine su cui si basavano le strategie di mantenimento del potere abbiano contribuito a provocare il crollo dei regimi autoritari⁶, avviando processi che nell’arco di alcuni anni sono usciti dal controllo degli stessi regimi che li avevano avviati. L’obiettivo di questo articolo è individuare le comuni radici del naufragio dei principali tentativi di riforma dell’economia libica: le *infitah*

⁴ Y. ZOUBIR, *Libya and Europe: Economic Realism at the Rescue of the Qaddafi Authoritarian Regime*, in *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 17 (3), Routledge, London-New York 2009.

⁵ D. VANDEWALLE, *A History of Modern Libya*, Cambridge University Press, Cambridge 2006; R. B. ST JOHN, *Libya: Continuity and Change*, Routledge, London-New York 2011.

⁶ F. CAVATORTA, M. PACE, *Arab Uprisings in Theoretical Perspective: An Introduction*, in *Mediterranean Politics*, Vol. 17 (2), Routledge, London-New York 2012, 130.

(liberalizzazioni) avviate dal regime di Gheddafi attorno alla metà degli anni Ottanta e nel corso degli anni Duemila. Tramite uno studio delle strategie adottate durante i due maggiori tentativi di riforma, un'analisi del sistema macroeconomico libico in due diverse fasi della storia del Paese e la comprensione delle esigenze alla base delle velleità riformiste, cercheremo di dimostrare due ipotesi: a) il governo di Gheddafi ha attuato strategie di liberalizzazione economica controllata simili a quelle descritte da Heydemann per quanto riguarda Tunisia, Siria ed Egitto, guidate principalmente dall'esigenza di ridurre il proprio isolamento internazionale; b) le cause alla base del fallimento di transizione economica della Libia post-rivoluzionaria rivelano una sostanziale continuità con i motivi che hanno prodotto il fallimento delle *infitah* avviate sotto il regime di Gheddafi: l'opacità delle modalità di gestione del potere; il ritardo nella costruzione di istituzioni finanziarie e legali in grado di sostenere lo sviluppo; l'assuefazione dell'economia al sistema redistributivo.

1. L'economia libica: quadro storico generale dall'indipendenza alla nascita della *Jamahiriyya*

La dipendenza dell'economia libica da varie forme di rendita per il proprio sostentamento precede la scoperta e l'avvio dello sfruttamento delle risorse petrolifere presenti nel sottosuolo del Paese: come nota Vandewalle, già all'indomani del raggiungimento dell'indipendenza, la Libia faceva ampio rilievo sui pagamenti effettuati da Gran Bretagna e Stati Uniti per la concessione delle basi militari presenti sul suo territorio⁷. Povera di risorse naturali conosciute e penalizzata da un ambiente naturale che, nonostante l'affaccio sul Mar Mediterraneo per circa 1.800 km di costa, era composto in ampia parte da terreni desertici non coltivabili, la Libia è stata presto annoverata tra i Paesi più

⁷ D. VANDEWALLE, *The Libyan Jamahiriyya: Economic Liberalization in a Rentier State*, in A. LAYACHI (ed), *Economic Crisis and Political Change in North Africa*, Praeger, Westport-London 1998, 130.

poveri e sottosviluppati del mondo, principalmente dipendente dal sostegno estero per la propria sopravvivenza⁸. Esclusa nel corso della dominazione coloniale da incarichi nella gestione amministrativa del Paese e scarsamente scolarizzata, la popolazione della Libia indipendente era povera, parzialmente nomade, illetterata⁹ e sostanzialmente estranea a ogni senso d'identità politica e culturale nazionale¹⁰.

Differentemente da quanto accaduto in Algeria, Tunisia o in Egitto, la dominazione coloniale non ha favorito lo sviluppo in Libia di una classe "finanziaria, commerciale, capitalista o agricola autoctona" in grado di contribuire all'opera di ricostruzione del Paese¹¹. Principali lasciti del periodo coloniale italiano sono stati piuttosto il parziale ammodernamento del settore agricolo, fragile spina dorsale dell'economia libica, l'introduzione di un'industria di piccole dimensioni e la costruzione di un ridotto numero di infrastrutture, concentrate principalmente nelle maggiori città della costa e in parte danneggiate nel corso della Seconda Guerra Mondiale¹². Privato di strutture sanitarie, educative, di una rete di comunicazione stradale, di istituzioni finanziarie, politiche e di un sistema monetario efficiente¹³, lo Stato libico sembrava destinato a un rapido collasso. È frequentemente citato il giudizio dell'economista americano Benjamin Higgins che, constatata la compresenza di ostacoli di carattere geografico, economico, politico, sociologico e tecnologico alla crescita del Paese, decretò: «se la Libia

⁸ J. ALLAN, K. MCLACHLAN, E. PENROSE, *Libya: Agriculture and Economic Development*, Frank Cass & Company Ltd, London 1973, 1.

⁹ Secondo quanto rilevato dalla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, nel 1951 il 90% della popolazione della Libia indipendente era analfabeta. Cfr AAVV, *The Economic Development of Libya*, in *International Bank of Reconstruction and Development*, World Bank, Washington 1960.

¹⁰ J. ROUMANI, *From Republic to Jamahiriya: Libya's Search for Political Community*, in *Middle East Journal*, Vol. 37 (2), Middle East Institute, Washington 1983, 164.

¹¹ D. VANDEWALLE, *The Libyan Jamahiriyya: Economic Liberalization in a Rentier State*, cit., 131.

¹² P. BARKER, K. MCLACHLAN, *Development of the Libyan Oil Industry*, in J. ALLAN (ed), *Libya Since Independence. Economic and Political Development*, Crook Helm, London-Canberra 1982.

¹³ Y. SAYIGH, *Economies of the Arab World*, Routledge, London-New York 1978.

può essere condotta a raggiungere un livello di sviluppo sostenuto, c'è speranza per qualsiasi nazione del mondo»¹⁴.

In uno scenario tanto sconcertante, la monarchia libica decise di avviare un dialogo con le più importanti compagnie petrolifere internazionali per avviare operazioni di ricerca geologica sul proprio territorio, in maniera tale da comprendere il proprio potenziale produttivo. Nel giro di alcuni anni, una serie di decreti e leggi – tra cui la più importante fu la *Petroleum Law* n° 25/1955 – favorì l'ingresso dell'investimento estero: nel 1960, oltre venti aziende internazionali erano attive nella prospezione e nella produzione su 95 diverse concessioni nel 65% del territorio nazionale¹⁵. Nel decennio successivo, il ritmo delle esportazioni crebbe a livelli esponenziali, passando da un milione di tonnellate di greggio esportati nel 1961 agli oltre 125 del 1969, cifra che fece della Libia il sesto Paese esportatore su scala mondiale; nello stesso periodo, il Prodotto interno lordo conobbe una crescita pari al 20% annuo.

Nell'arco di pochi anni, il governo libico si trovò a dover gestire, in assenza di quadri normativi definiti e di istituzioni economiche funzionanti, una quantità crescente di introiti generati dall'esportazione petrolifera e le trasformazioni che l'arricchimento aveva da subito prodotto sulla società libica. Come osserva Roumani, il regime monarchico si mostrò incapace di comprendere e controllare il cambiamento sociale in corso nel Paese: a fine anni Sessanta, «la società libica era instabile, trascinata all'interno di un processo di rapida urbanizzazione e corrotta burocratizzazione, scollegata dal proprio passato»¹⁶. È negli anni immediatamente successivi all'esplosione della produzione petrolifera che si verificò il definitivo consolidamento della natura *rentier* dell'economia libica: nel 1968, il 100% delle esportazioni

¹⁴ B. HIGGINS, *Economic Development Principles. Problems and Policies*, W. W. Norton, New York 1959.

¹⁵ P. BARKER, K. MCLACHLAN, *Development of the Libyan Oil Industry*, cit., 38.

¹⁶ J. ROUMANI, *From Republic to Jamahiriya: Libya's Search for Political Community*, cit., 165.

libiche sono legate al petrolio, che contribuisce anche al 60% del Prodotto Interno Lordo¹⁷. In questo lasso di tempo, il Pil pro capite annuo passò dai 50-60 dollari del 1960 ai 2mila di circa dieci anni dopo¹⁸.

Secondo i dati raccolti da Allan, Penrose e McLachlan, nel 1964, agli albori del boom estrattivo, il settore industriale assorbiva solo il 4% della forza lavoro nazionale, mentre il 40% era assorbita dal settore dei servizi, già fortemente dipendente dagli introiti petroliferi, e il 35% dei cittadini era attivo nell'arretrato settore agricolo¹⁹. Tale situazione ha fatto sì che il governo libico dovesse da subito prendersi carico dell'avvio degli investimenti nel settore edilizio, educativo, sanitario, dei trasporti e della progettazione necessaria allo sviluppo economico di un Paese tanto arretrato, non disponendo tra le altre cose dell'esperienza e della competenza necessarie per avviare un'opera di pianificazione efficace²⁰. A meno di vent'anni dalla nascita, lo Stato libico prerivoluzionario conteneva già in sé parte dei difetti strutturali che continueranno ad affliggerlo per tutta la storia a venire: la debolezza delle istituzioni estrattive e regolamentatorie, la burocrazia inefficiente, la corruzione endemica, uno Stato debole che non cerca di strutturare una società rimasta ancorata alla sua base tribale²¹.

La cosiddetta rivoluzione degli "Ufficiali Liberi" del settembre 1969, quando un gruppo di ufficiali dell'esercito capitanati dal Colonnello Muammar al-Gheddafi destituì Re Idris I ponendo fine alla monarchia costituzionale dei Sanusi, va collocata in questo scenario di crescita senza sviluppo, dove il rapido aumento dei livelli di stagnazione politica e istituzionale è accompagnato dall'abulia di una "società libica povera, illetterata, tradizionalista, con pochi interessi al di là di quelli

¹⁷ Cifre fornite dal Ministero della Pianificazione e dal Fondo Monetario Internazionale, cfr J. ALLAN, K. MCLACHLAN, E. PENROSE, *Libya: Agriculture and Economic Development*, cit.

¹⁸ L. S. TALAMI, *Arab Spring in the Global Political Economy*, Palgrave MacMillan, New York 2014, 205.

¹⁹ J. ALLAN, K. MCLACHLAN, E. PENROSE, *Libya: Agriculture and Economic Development*, cit., 5.

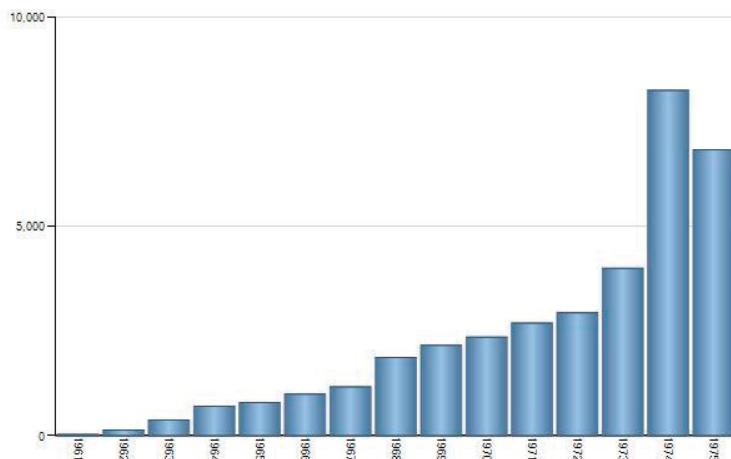
²⁰ R. FARLEY, *Planning for Development in Libya*, Praeger, Westport-London 1971.

²¹ R. OWEN, S. PAMUK, *A History of Middle East Economies in the 20th Century*, Harvard University Press, Cambridge, MA. 1998; R. OWEN, *State, Power and Politics in the Making of Modern Middle East*, Routledge, London-New York 2004, 53.

legati alla famiglia, alla tribù, alla provincia”²². Il carattere della rivoluzione del 1969 è fortemente arabo-nazionalista e anti-imperialista: in più occasioni Gheddafi, *primus inter pares*²³ all'interno della nuova classe dirigente, affermerà la propria profonda ammirazione per l'ideologia nasseriana, dichiarandosi ideale successore del Presidente egiziano e professando la necessità di individuare una strada per lo sviluppo alternativa a quella capitalistica e a quella comunista, la cosiddetta “Terza teoria universale”.

Commercio estero della Libia 1961-1975

(milioni di dollari americani)



Fonte: *Unctad*

Nel nuovo regime, il petrolio è diventato lo strumento per portare avanti una rivoluzione tesa a eliminare ogni forma di controllo straniero sul Paese, con il conclamato obiettivo di mettere in mano al popolo libico le proprie sorti. Già nel 1970, la Libia riesce a imporre alle compagnie petrolifere la rottura del regime dei prezzi fissi imposto nel 1960 e a negoziare nuovi e più vantaggiosi accordi con le compagnie

²² D. VANDEWALLE, *A History of Modern Libya*, cit., 73.

²³ L. S. TALAMI, *Arab Spring in the Global Political Economy*, cit., 205.

petrolifere attive nel Paese²⁴, per far sì che gli introiti petroliferi fornissero il credito necessario a portare avanti le prestabilite politiche di trasformazione strutturale della nazione. Il governo di Gheddafi incrementa fortemente la spesa pubblica nel settore sanitario, edilizio ed educativo, aumenta i salari minimi per i lavoratori, porta avanti un processo di nazionalizzazione di ogni settore dell'economia. I gruppi finanziari libici ritenuti contigui alla destituita monarchia e ai poteri post-coloniali vengono indeboliti tramite un processo di confisca e redistribuzione delle loro proprietà, smantellate nell'arco di pochi anni²⁵. L'attacco al settore privato ha consentito allo Stato di consolidare il proprio potere in ogni ambito dell'economia, avviando una graduale centralizzazione di carattere socialista e rafforzando il carattere redistributivo dello Stato libico, impedendo di fatto che sorgessero le condizioni per stabilire una continuità nella *governance* economica²⁶. Nel corso del primo decennio della dittatura di Gheddafi si definisce una dialettica tipicamente libica: quella tra le reti dei poteri formali e informali, due sfere separate da un enorme divario, una "zona nera", in cui viene pianificata di fatto la gestione della politica e dell'economia libica: in tale quadro, le fragili strutture amministrative statali vengono trasformate in poco altro che meri veicoli d'esecuzione delle strategie stabilite in maniera opaca dalle élite al potere²⁷. Nel 1977, anno della nascita della Jamahiriyya – la "Repubblica delle Masse" teorizzata da Gheddafi all'interno del suo "Libro Verde" – lo smantellamento delle vecchie istituzioni è ormai completato: l'assenza di un'autorità esecutiva nella teoria della Jamahiriyya ha da subito fatto sì che

²⁴ Gli accordi di Tripoli del 2 marzo 1971 segneranno un importante precedente nella battaglia tra il regime libico e le compagnie petrolifere attive nel Paese, sancendo la nuova posizione di forza del Paese nordafricano all'interno dell'OPEC. Cfr D. VANDEWALLE, *The Libyan Jamahiriyya: Economic Liberalization in a Rentier State*, cit.

²⁵ R. OWEN, *State, Power and Politics in the Making of Modern Middle East*, cit.; R. B. ST JOHN, *Libya: Continuity and Change*, cit., 102-3.

²⁶ J. ALLAN, *Libya, The Experience of Oil*, Crook Helm, London 1981, 244; W. LACHER, *Fault Lines of the Revolution. Political Actors, Camps and conflicts in the New Libya*, in *SWP Research Paper*, RP 4, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2013.

²⁷ A. BRAHIMI, *Libya's Revolution*, in *Journal of North African Studies*, Vol. 16 (4), Routledge, London-New York 2011.

la gestione informale del potere ottenesse una sostanziale legittimazione, dando a un'élite di alti comandanti vicini a Gheddafi la possibilità di intervenire nella gestione politico-economica sia direttamente che indirettamente, con l'obiettivo teorico di difendere gli interessi del popolo libico.

A cavallo degli anni Settanta e Ottanta, il successo ottenuto dal regime nel negoziare con le compagnie internazionali contratti di esportazione del greggio più vantaggiosi nel periodo dello shock petrolifero ha indotto Gheddafi a portare avanti le proprie politiche di trasformazione del Paese: a partire dal 1978, il governo ottenne la sostanziale eliminazione del settore privato, esautorando il ceto dei piccoli e medi imprenditori privati che traeva vantaggio dal commercio con l'estero, demonetizzando il dinaro libico, sequestrando tutti i conti bancari privati e vietando la possibilità di assumere impiegati in un'azienda privata senza che costoro detenessero una compartecipazione al suo interno.

A tali misure seguì l'avvio di progetti di investimento nell'industria pesante e nel settore agricolo, che all'indomani della rivoluzione impiegava ancora il 20% della popolazione, contribuendo solo al 3% del PIL e avendo un valore esportativo nullo²⁸. La scarsa disponibilità di manodopera, la mancanza di amministratori e tecnici in grado di guidare l'ammodernamento del settore industriale e lo sperpero delle risorse destinate all'investimento provocarono però il fallimento degli sforzi per il raggiungimento dell'autosufficienza in entrambi i settori e videro il graduale abbandono dei piani di investimento nel corso della prima metà degli anni Ottanta.

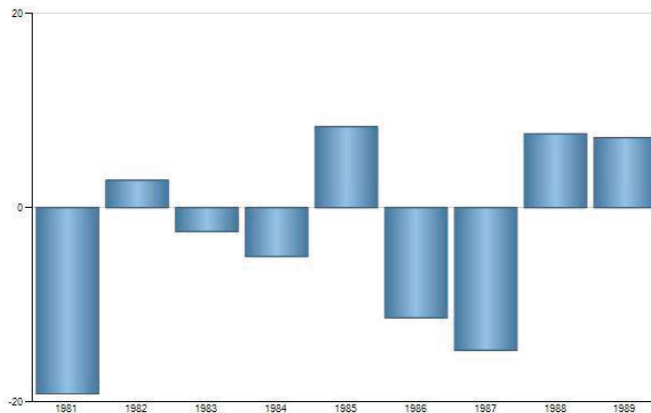
Nel frattempo, in seguito alla nazionalizzazione di una consistente porzione del settore petrolifero, l'inadeguatezza strutturale e la cattiva gestione degli impianti estrattivi e produttivi hanno causato un graduale declino dell'output, passato da 3.320.000 b/d nel 1970 a 1.790.000 b/d nel 1980, con un declino annuo medio del 6%. Nello stesso periodo, la percentuale libica di produzione sul totale dell'output mondiale è

²⁸ R. B. ST JOHN, *Libya: Continuity and Change*, cit., 107.

scesa dal 6,9% al 2,8%²⁹. Nonostante il grande accumulo di riserve petrolifere praticato a partire dagli anni del boom, “la combinazione data dal miglioramento degli standard di vita, dall’aumento dell’industrializzazione, dal maggior utilizzo di processi basati sull’utilizzo energetico in agricoltura e dagli alti costi energetici della fornitura idrica” hanno posto in allarme il governo libico, conscio di dover aumentare l’utilizzo domestico di energia nel corso degli anni successivi.

Al contempo, la costante necessità di immettere denaro all’interno dell’ingente sistema distributivo per garantire il pagamento dei sussidi su beni alimentari ed energetici, degli stipendi pubblici, del costo dei progetti per lo sviluppo e degli investimenti nel settore della difesa³⁰ creava una forte preoccupazione per il regime, conscio di dover avviare un percorso di riforma dell’economia in grado di rendere la Libia più dipendente da settori produttivi come l’agricoltura, l’industria manifatturiera e il commercio.

*Tassi di crescita del Prodotto interno lordo pro capite in Libia,
periodo 1981-89*



Fonte: Unctad

²⁹ P. BARKER, K. MCLACHLAN, *Development of the Libyan Oil Industry*, cit., 46.

³⁰ Dopo la presa di potere di Gheddafi, la spesa nel settore della difesa ha raggiunto il 40% della spesa governativa totale, con una triplicazione del numero di truppe, da C. SANDBAKKEN, *The Limits to Democracy Posed by Oil Rentier States: The Cases of Algeria, Nigeria and Libya*, in *Democratization*, Vol. 13 (1), Routledge, London-New York 2006.

Il costante deterioramento delle relazioni con l'Occidente – aggravato dalla progressiva radicalizzazione della politica estera del regime libico – ha causato il varo di sanzioni internazionali da parte di Stati Uniti, Unione Europea e Nazioni Unite che, nell'arco di alcuni anni, hanno prodotto la progressiva restrizione degli introiti petroliferi, passati da 21 miliardi annui nel 1981 a 6 miliardi nel 1986³¹. Nonostante la sua importanza strategica nel Mediterraneo e la forte dipendenza internazionale dal petrolio libico abbiano portato diversi Paesi europei a evitare una completa rottura delle relazioni commerciali con la Libia, il regime di Gheddafi si è trovato in crescente difficoltà nel corso degli anni Ottanta a mantenere in equilibrio il proprio pesante sistema ridistributivo e a perseguire le precedenti politiche economiche rivoluzionarie³².

L'analisi generale dei primi trent'anni dell'economia libica delinea la presenza di un sostanziale elemento di continuità all'interno di un quadro connotato da costanti trasformazioni e cambiamenti improvvisi: nonostante la presa di potere da parte degli "Ufficiali Liberi" abbia causato l'avvio di un percorso di riforme di carattere socialista, lo smantellamento del settore privato e la decapitazione delle vecchia *élite* economica, è possibile sostenere come un elevato numero degli squilibri strutturali dell'economia libica affondassero le loro radici già nei decenni precedenti l'arrivo di Gheddafi. Già all'epoca della monarchia sanusita, infatti, una consistente porzione della popolazione libica era sul libro paga del governo, mentre il resto era supportata in maniera indiretta da monopoli stabiliti sull'importazione di beni di consumo; tutti, al contempo, beneficiavano della presenza di sussidi su beni fondamentali e dall'assistenza fornita dal welfare governativo. In tale quadro, pare possibile affermare che le politiche perseguite dal regime a partire dai primi anni Settanta abbiano contribuito al consolidamento, ma non alla creazione, di quelle dinamiche che si trovano

³¹ D. VANDEWALLE, *The Libyan Jamahiriyya: Economic Liberalization in a Rentier State*, cit., 123.

³² Y. ZOUBIR, *Libya and Europe: Economic Realism at the Rescue of the Qaddafi Authoritarian Regime*, cit., 405.

alla base della sostanziale irristrutturabilità dell'economia del Paese libico.

2. Tentativi di riforma dell'economia libica

2.1. La prima *infitah*

Contesto e riforme proposte: Come già anticipato nel quadro generale, nel corso degli anni Ottanta è possibile registrare un progressivo inasprimento delle tensioni politiche interne alla Libia e un aumento delle pressioni internazionali contro il regime, culminato nel varo di sanzioni da parte degli Stati Uniti e, successivamente, da parte europea³³. Il declino degli introiti petroliferi ha creato al regime un grave problema sia sul versante economico che su quello politico, convincendo Gheddafi della necessità di recedere parzialmente dalle sue politiche rivoluzionarie, avviare un percorso di riforme e cercare di normalizzare le relazioni internazionali. La scarsa disponibilità di importanti beni di consumo, l'inefficienza del sistema distributivo e la diffusione di un crescente livello di diseguaglianza economica nel Paese, resa ancor più sensibile dall'elevato livello di corruzione amministrativa, hanno spinto le alte gerarchie della Jamahiriyya ad aprire alla possibilità di dar vita a un cambiamento effettivo nelle strategie perseguite nel ventennio precedente³⁴.

³³ Dopo aver richiamato il proprio ambasciatore da Tripoli nel 1972 e aver definito la Libia "Stato sponsor del terrorismo" nel 1977, nel 1982 gli Stati Uniti hanno imposto il divieto di importare petrolio greggio dalla Libia e nel 1986 hanno chiuso ogni forma di commercio diretto con il Paese, congelando gli *asset* governativi libici negli Stati Uniti. Nel 1992, in seguito al rifiuto libico di consegnare i due agenti dell'intelligence implicati nell'abbattimento del volo Pan Am 103 sopra Lockerbie in Scozia, le Nazioni Unite hanno imposto sanzioni militari, commerciali e diplomatiche (Risoluzione 748), ulteriormente allargate nel novembre 1993 (Risoluzione 883). Per maggiori informazioni riguardanti le sanzioni internazionali sulla Libia e il loro impatto sull'economia del Paese, consultare: W. OTMAN, E. KARLBERG, *The Libyan Economy. Economic Diversification and International Repositioning*, Springer, New York 2007; D. VANDEWALLE, *A History of Modern Libya*, cit.; Y. ZOUBIR, *Libya and Europe: Economic Realism at the Rescue of the Qaddafi Authoritarian Regime*, cit.

³⁴ R. OWEN, *Rise and Fall of Arab Presidents for Life*, Harvard University Press,

A inizio anni Ottanta, il governo detiene il controllo dei settori bancario e assicurativo, gestisce ampia parte del commercio domestico ed estero, dell'industria manifatturiera e dell'agricoltura. La marginalizzazione dal mondo economico, se non addirittura scomparsa, della vecchia borghesia legata alla monarchia, sostituita da imprenditori strettamente legati ai vertici della burocrazia e dell'esercito, ha privato lo Stato libico di un potenziale appoggio esterno nell'avvio di un percorso di ricostruzione finanziaria del Paese³⁵. Il fallimento dei piani di investimento nell'agricoltura e nell'industria, l'incoerenza delle politiche finanziarie adottate nel corso del precedente decennio, il ruolo eccessivo del patronaggio nella gestione degli affari economici e l'assuefazione della cittadinanza alla rendita petrolifera hanno condotto alla rapida paralisi dello Stato libico, le cui prospettive di crescita si sono ridotte in maniera drammatica nel corso degli anni Ottanta.

Una simile situazione convince il regime della necessità di avviare un percorso di ristrutturazione e riforma dell'economia, in grado di rispondere a due fondamentali necessità: ridurre il peso dell'oneroso sistema di sussidi sull'energia e sui beni di consumo, il cui mantenimento osera in maniera crescente la spesa governativa; risollevare l'iniziativa privata tramite un percorso di liberalizzazione economica, in grado di invertire il violento processo di centralizzazione avviato all'indomani della presa di potere nel 1969. Il 27 marzo 1987, di fronte alla Jamahiriyya, Muammar Gheddafi annuncia il prossimo avvio di una riforma dell'economia libica, definita "una rivoluzione nella rivoluzione", destinata a portare a compimento il processo di sviluppo intrapreso un decennio prima³⁶. Nonostante il Colonnello cerchi di presentare le misure come «logiche conseguenze delle precedenti politiche»³⁷, pare evidente il cambio di rotta che il regime sta cercando di imprimere a una situazione complessa e insostenibile sul lungo termine.

Cambridge, MA. 2012, 468.

³⁵ D. VANDEWALLE, *The Libyan Jamahiriyya: Economic Liberalization in a Rentier State*, cit., 137.

³⁶ R. B. ST JOHN, *Libya: Continuity and Change*, cit., 112.

³⁷ D. VANDEWALLE, *The Libyan Jamahiriyya: Economic Liberalization in a Rentier State*, cit., 136.

Una delle principali misure di riforma del settore privato è costituita dalla *Tashrukiyya*, «una forma di auto-gestione industriale che permette la creazione di cooperative in cui un numero variabile di partner contribuisce fornendo capitale o lavoro»³⁸, con l'obiettivo di ridurre il ruolo dello Stato nella gestione dell'impresa e incentivare l'iniziativa dei privati. Nell'anno successivo, vengono aboliti il monopolio statale su import ed export e una serie di ingiunzioni contro il commercio al dettaglio, con l'obiettivo di combattere il mercato nero e il peso dell'economia informale nel Paese. Allo stesso tempo, il regime cerca di ridurre la spesa pubblica tagliando il numero degli impiegati statali, chiudendo aziende pubbliche improduttive e riducendo i sussidi su acqua ed elettricità. L'allentamento del controllo sul settore bancario – ma non su quello energetico e dell'industria pesante, rimasti saldamente in mano statale – avrebbe dovuto sostenere il percorso di moderata liberalizzazione e la ripartenza dell'economia libica. Una seconda fase di riforme, lanciata nel biennio 1993-94, ha cercato quindi di attrarre investimento estero permettendo la convertibilità del dinaro libico in valuta estera e introducendo “una serie di garanzie a protezione dell'investimento estero nel settore turistico libico”, creando una serie di facilitazioni nell'ottenimento di credito dalla banca nazionale³⁹.

Esiti: La presenza di contrasti interni ai vertici del regime, la diffusione di tensioni nel Paese, l'atteggiamento ambiguo dello stesso Gheddafi nei confronti del processo di liberalizzazione e l'opposizione di consistenti parti dell'élite politico-economica alla ristrutturazione degli equilibri che sottendevano la gestione del potere finanziario hanno contribuito sin da principio a rendere fragile il terreno su cui poggiavano le fondamenta delle *infitah*⁴⁰. La necessità di invertire in maniera completa le strategie adottate precedentemente dal regime e, al contempo, riformare aspetti dell'economia del Paese che esistevano già prima del 1969 ha rappresentato con ogni probabilità un ostacolo di

³⁸ D. VANDEWALLE, *Qadhafi's Perestroika: Economic and Political Liberalization in Libya*, in *Middle East Journal*, Vol. 45 (2), Routledge, London-New York 1991, 221.

³⁹ L. S. TALAMI, *Arab Spring in the Global Political Economy*, cit., 212.

⁴⁰ L. MARTINEZ, *Oil, violence and international actors: the case of Libya*, in *Canadian Journal of African Studies*, Vol. 48 (2), Routledge, London-New York 2014, 245.

eccessive proporzioni per il regime, che ha mantenuto un atteggiamento duale nei confronti delle politiche riformiste: come segnala Vandewalle, “nessun chiaro testo legale che sanzionasse il processo di liberalizzazione” è mai stato emesso dal governo, che ha preferito lasciare nell'indefinitezza alcuni dettagli di fondamentale importanza nella gestione del processo di ristrutturazione economica. Inoltre, nessun meccanismo di monitoraggio efficiente del percorso di riforma dell'impresa è stato definito, né è stato attuato alcun provvedimento atto a cambiare gli equilibri all'interno della potente burocrazia. In tal senso, è possibile affermare come la liberalizzazione libica abbia avuto un carattere “sospetto” fin all'inizio⁴¹.

L'atteggiamento incerto del governo libico nel mettere in pratica “la rivoluzione nella rivoluzione” auspicata da Gheddafi nel 1987 segnala la preferenza del regime per l'attuazione di misure cosmetiche, in grado di riscuotere l'immediato consenso dall'opinione pubblica e lenire il malcontento sociale, evitando una pianificazione più accurata delle proprie strategie.

Nei fatti, il regime ha evitato di attaccare le già menzionate “reti del potere informale” che da sempre gestiscono la Libia in sostanziale autonomia. Per far ripartire l'economia libica sarebbe stato necessario invertire, in un momento di profonda debolezza del governo libico, una serie di processi attivi sin dai tempi della monarchia sanusita, «forgiando istituzioni legali, regolamentatorie ed estrattive, costruendo agenzie responsabili della raccolta di informazioni e creando i requisiti legali, amministrativi e divulgativi necessari»⁴². Un percorso di diversificazione economica efficace avrebbe infatti richiesto una massima mobilitazione di capitali, al fine di sviluppare mercati finanziari in grado di supportare tale obiettivo tramite la costruzione di infrastrutture, istituzioni e la creazione di una *governance* finanziaria efficiente⁴³.

⁴¹ D. VANDEWALLE, *The Libyan Jamahiriyya: Economic Liberalization in a Rentier State*, cit., 138.

⁴² *Ibid*, 137.

⁴³ M. KNIGHT, *Developing countries and the globalization of financial markets*, in *World Development*, Vol. 26, Elsevier, Amsterdam 1998; C. OKEAHALAM, *Institutions and Financial Market Development in the MENA Region*, in *Progress in Development Studies*, Vol. 5 (4), Sage, London 2005, 311.

Privo della forza e della compattezza necessaria, il regime di Gheddafi ha lasciato incompiuto il lavoro di ristrutturazione del sistema distributivo, preferendo mantenere il Paese ancorato allo sfruttamento delle riserve petrolifere. Nonostante le sanzioni statunitensi ed europee abbiano seriamente colpito le finanze libiche, costringendo il regime ad abbandonare «una serie di importanti progetti che sotto la preannunciata *infitalh* avrebbero condotto a una maggiore diversificazione dell'economia»⁴⁴, queste non hanno condotto alla completa chiusura dei rapporti bilaterali con alcuni importanti partner commerciali, come l'Italia, la Spagna e la Germania. Infatti, nonostante le ripetute pressioni statunitensi per la cessazione di ogni rapporto commerciale con la Libia, gli effetti nocivi che un completo boicottaggio del petrolio libico avrebbe avuto sull'Europa stessa hanno dissuaso i vari Stati dall'attuarlo, anche in circostanze in cui i prezzi del mercato lo avrebbero consentito⁴⁵.

A fronte di tali condizioni, è possibile parlare di un sostanziale fallimento della “rivoluzione nella rivoluzione” libica, bloccata dalle pressioni esercitate dall'interno del regime libico per garantire un mantenimento degli equilibri di potere creatisi nel decennio precedente. Constatate le difficoltà nell'attuazione del percorso di liberalizzazione politica ed economica programmato nel 1987, il regime ha preferito rimanere ancorato al sistema distributivo, svuotando le riforme di qualsiasi significato concreto per trasformarle in strumenti destinati ad «alleviare le preoccupazioni popolari e salvaguardare il sistema politico»⁴⁶.

2.2. La seconda *infitalh*

Contesto e riforme proposte: A cavallo tra gli anni Novanta e Duemila, la Libia ha dato corpo a un concreto sforzo nella normalizzazione delle

⁴⁴ D. VANDEWALLE, *A History of Modern Libya*, cit., 153.

⁴⁵ Y. ZOUBIR, *Libya and Europe: Economic Realism at the Rescue of the Qaddafi Authoritarian Regime*, cit., 404-5.

⁴⁶ D. VANDEWALLE, *Qadhafi's Perestroika: Economic and Political Liberalization in Libya*, cit., 230.

relazioni internazionali con l'Occidente, con l'avvio di una serie di politiche tese a ridurre il proprio isolamento internazionale e a creare le condizioni per essere inclusa nuovamente nel sistema economico e diplomatico globale⁴⁷. Sono varie le mosse del regime che hanno rivelato la volontà di moderare la propria politica estera: la consegna nel 1999 alle autorità europee dei due agenti libici sospettati per l'abbattimento del volo Pan Am 103 su Lockerbie, in Scozia; l'appoggio fornito alla coalizione statunitense nell'ambito della *Global War on Terror*, che ha portato a un aumento della cooperazione con i servizi segreti statunitensi ed europei alle prese con la battaglia contro le organizzazioni terroristiche; l'abbandono dei programmi di creazione di armi di distruzione di massa, nel dicembre 2003. Il miglioramento delle relazioni tra Tripoli e l'Europa e la riapertura di un canale di dialogo con gli Stati Uniti è culminato nel graduale sollevamento delle sanzioni europee e statunitensi e nella progressiva diffusione di un cauto ottimismo nei confronti di una possibile transizione della dittatura libica verso un regime più moderato e aperto⁴⁸.

L'apertura riformista libica affonda le radici in una fase complessa della storia del Paese: nel corso degli anni Novanta, il peso delle sanzioni internazionali, il declino dei prezzi del petrolio e gli effetti cumulativi di decenni di cattiva amministrazione economica hanno messo in grave difficoltà le finanze statali. Tra il 1992 e il 1999, l'economia libica ha conosciuto una crescita pari allo 0,8%, mentre il Pil pro capite è sceso da circa 7.300 a 5.800 dollari annui⁴⁹. Il risultato è consistito in un'erosione dell'export, un incremento sensibile dei livelli di povertà, un deterioramento delle infrastrutture sanitarie e un forte aumento dell'inflazione, giunta al 50% dei prezzi nel 1994⁵⁰. Tali complicazioni sono andate a inserirsi in un contesto delicato, in cui gli elevati livelli

⁴⁷ G. BAHGAT, *The Impact of the Arab Spring on the oil and gas industry in North Africa – a preliminary assessment*, in *The Journal of North African Studies*, Vol. 17 (3), Routledge, London-New York 2012, 508.

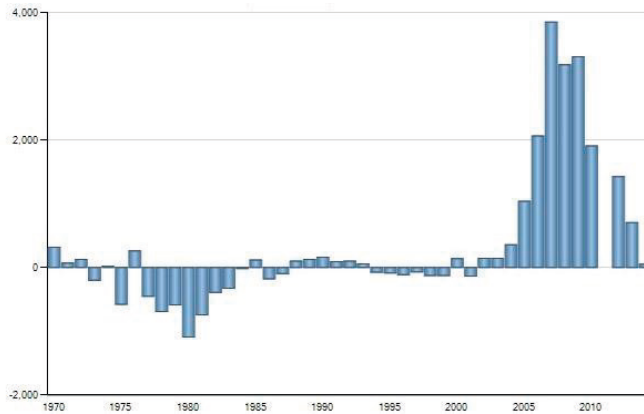
⁴⁸ Y. ZOUBIR, *Libya and Europe: Economic Realism at the Rescue of the Qaddafi Authoritarian Regime*, cit., 408.

⁴⁹ D. VANDEWALLE, *A History of Modern Libya*, cit.

⁵⁰ A. PARGETER, *Libya: Reforming the Impossible?*, in *Review of African Political Economy*, 108 (2006), Routledge, London-New York, 220.

di disoccupazione e una risurrezione dell'opposizione islamista hanno contribuito ad aumentare l'instabilità in varie aree del Paese.

*Flussi di Investimento Estero Diretto in Libia tra il 1970 e il 2010,
(milioni di dollari statunitensi)*



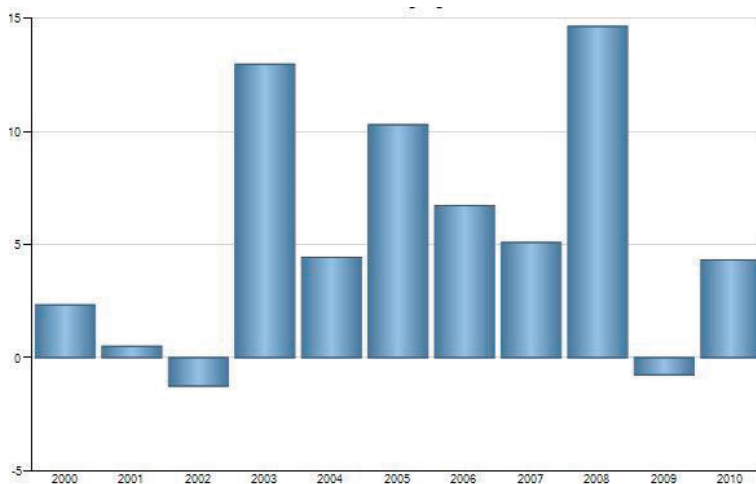
Fonte: *Unctad*

La necessità di porre un argine a tale situazione ha contribuito a rafforzare l'influenza di un'ala riformista all'interno del Comitato Generale del Popolo, che ha iniziato a esercitare pressioni su Gheddafi per dar vita a un cambiamento politico-economico concreto. L'obiettivo era il rilancio di una nuova fase di *infitah*, tesa ad attrarre investimento internazionale nella chiusa economia nazionale e a ravvivare i settori dell'agricoltura, del commercio e del turismo, ammodernando le vetuste infrastrutture del Paese e affrancando finalmente l'economia nazionale dalla sua eccessiva dipendenza dall'esportazione petrolifera: nel periodo che va dal 2001 al 2003, oltre il 70% degli introiti governativi libici era ancora costituito dall'esportazione degli idrocarburi, che rappresentava il 95% di tutti gli export.

Al finire degli anni Novanta, lo stesso Muammar Gheddafi sembra prendere posizione a favore della necessità di aprire l'economia libica al mercato, generando una diffusa fiducia in un possibile cambiamento radicale dell'orientamento libico. Le denunce del dittatore riguardo il

fallimento del settore pubblico in Libia, che andrebbe riformato o addirittura “abolito”, e le sue affermazioni sulla necessità di privatizzare numerosi settori dell'economia nazionale, tra i quali l'intoccabile industria degli idrocarburi, vengono seguite dalla pubblicazione di una lista di 360 imprese a controllo statale che dovranno essere privatizzate o dismesse e da una liberalizzazione del commercio con l'estero⁵¹. Già nel tardo 1999, l'allora Ministro delle Finanze e della Pianificazione Abdel Hafiz al-Zalaytani annunciò l'avvio di un piano di investimento nei settori del petrolio e dell'elettricità, finanziato per il 40% da Investimento Estero Diretto⁵².

*Tassi di crescita del Prodotto interno lordo pro capite in Libia,
periodo 2000-2010*



Fonte: *Unctad*

Due sono i volti delle riforme in Libia: quello di Saif al-Islam, figlio di Muammar Gheddafi designato come suo possibile successore al potere, e quello di Shukry Ghanem. Nel corso dei primi anni Duemila, Saif al-Islam Gheddafi, esponente più in vista dell'ala riformista, si

⁵¹ IMF, *The Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya: 2003 Article IV Consultation. Staff Report*, International Monetary Fund, Washington 2003.

⁵² L. MARTINEZ, *Oil, violence and international actors: the case of Libya*, cit., 250.

esporrà a più riprese per invocare l'avvio di un percorso di riforme che apra l'economia libica al mercato. Sarà lui stesso a esercitare pressioni all'interno del Comitato Generale del Popolo e di fronte al Rais per ottenere nel 2003 la nomina a Primo Ministro di Shukry Ghanem, un ex economista dell'OPEC che si impegnerà a stabilire le priorità nel processo di diversificazione economica, destinate a ridurre la dipendenza del Paese dal settore degli idrocarburi, a tagliare la spesa pubblica e a incentivare l'investimento estero nel Paese⁵³.

Il programma di Ghanem contemplava una serie di strategie tese alla ricostruzione dell'economia libica: una riforma del settore pubblico, finalizzata a ridurre il numero di impiegati statali che nel 2003 ammontava a circa 850mila persone su un totale di 6 milioni di libici; una riduzione dell'entità dei sussidi sui beni di consumo e sull'energia; una promozione dell'investimento privato nel settore bancario, industriale e agricolo; la promozione del turismo, con l'obiettivo di diversificare l'economia; la rimozione del monopolio statale su *import* ed *export*⁵⁴. A partire dal 2004, viene avviato un percorso di riforma del sistema dei sussidi sui beni alimentari, il cui livello è sensibilmente abbassato per far posto a un incremento dei salari degli impiegati statali. Nel marzo 2005, inoltre, una nuova legge cerca di ridurre il peso della Banca Centrale libica all'interno del settore bancario, con l'obiettivo di favorire il potenziamento degli istituti privati e di aprire al graduale ingresso di banche straniere nel Paese⁵⁵.

Esiti: Una volta ancora, i ripetuti appelli per la liberalizzazione hanno condotto a modeste trasformazioni dell'economia libica, con la graduale neutralizzazione di parte dei piani riformisti, dopo un'iniziale fase di apertura. Lo slancio esibito nel periodo 2003-2006 sotto la spinta di Ghanem ha presto condotto alla ricompattazione del blocco conservatore all'interno del Comitato Generale e del Movimento dei Comitati

⁵³ A. PARGETER, *Libya: Reforming the Impossible?*, cit., 223.

⁵⁴ D. VANDEWALLE, *A History of Modern Libya*, cit., 192; PARGETER, A., *Libya: Reforming the Impossible?*, cit., 223.

⁵⁵ Consultabile su [https://www.temehu.com/FreeDownloads/investment-laws/Law\(1\)2005-banking.pdf](https://www.temehu.com/FreeDownloads/investment-laws/Law(1)2005-banking.pdf), ultimo accesso il 18/04/2016.

Rivoluzionari, in cui un numero di alti esponenti «ha temuto che l'introduzione di un'economia del settore privato potesse minacciare seriamente i propri interessi e l'altamente sviluppato sistema di patro-naggio che sottende il quadro politico esistente»⁵⁶. Le conquiste ottenute da Ghanem – tra cui la svalutazione della moneta e all'attra-zione di oltre 4 miliardi di investimento estero diretto nel solo anno 2004 – non sono state sufficienti a impedire che presto «la strategia di liberalizzazione cadesse preda del solito vortice di confusione, incon-sistenza, interessi personali, arresti arbitrari e dell'influenza esercitata dagli esponenti della linea dura del regime, contrari a ogni politica ri-formista»⁵⁷. Il tentativo del Primo Ministro di mettere in discussione il sistema precostituito, che vedeva un esecutivo depotenziato e incapace di dar vita al programma di riforme senza ottenere il sostegno infor-male dei nomi più influenti delle alte gerarchie politico-militari del Paese, lo condurrà al progressivo isolamento e alla definitiva esauto-razione nel 2006, quando verrà sostituito dal suo vice Baghdadi al-Mahmoudi.

Traendo le somme è quindi possibile affermare che, in un simile con-tes-to, la scelta di avviare un processo di riforma liberale può essere stata dettata più dalla necessità di ridurre l'isolamento libico mo-strando accondiscendenza, almeno a parole, alle pressioni internazio-nali per un cambiamento, senza maturare una piena consapevolezza del bisogno di ricostruire la struttura di un sistema economico insoste-nibile. Sotto questa luce, l'apertura riformista degli anni Duemila può essere interpretata come prodotto di una "strategia" tesa a rafforzare l'immagine della Libia come "Paese in progressiva modernizzazione" e ideale partner per l'investimento nel Mediterraneo, piuttosto che come tentativo di porre rimedio agli squilibri del sistema economico nazionale⁵⁸.

⁵⁶ Alison Pargeter scompone le cosiddette "reti del potere informale" in quattro diverse sfere: quella attinente al leader Gheddafi; quella del *network* di consiglieri, assistenti e confidenti del Rais; quella dei potenti Comitati Rivoluzionari; quella delle reti di leadership tribale. Da A. PARGETER, *Libya: Reforming the Impossible?*, cit., 224.

⁵⁷ A. BRAHIMI, *Libya's Revolution*, cit., 609.

⁵⁸ L. MARTINEZ, *Oil, violence and international actors: the case of Libya*, cit., 243.

Spesa governativa in sussidi sul cibo 2001-2012

(Milioni di dollari libici)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*
Wheat	12	99	-31	77	0	0	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Flour	124	151	338	527	491	390	467	925	953	703	n.a.	n.a.
Sugar	11	22	39	44	55	54	107	0	0	0	n.a.	n.a.
Rice	8	52	46	104	101	108	97	141	236	187	n.a.	n.a.
Olive and other vegetable oils	-6	5	99	165	120	116	134	0	0	0	n.a.	n.a.
Tea	18	11	15	31	17	41	34	0	0	0	n.a.	n.a.
Tomato paste	9	9	16	0	0	0	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Dry yeast	0	1	4	11	10	17	13	0	0	0	n.a.	n.a.
Evaporated milk	-7	3	56	147	0	0	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Semolina	0	4	37	48	37	68	43	50	144	58	n.a.	n.a.
Miscellaneous	4	2	6	6	7	7	7	0	0	0	n.a.	n.a.
Pasta	0	0	0	42	0	0	0	0	0	97	n.a.	n.a.
Total	172	357	625	1,202	839	801	902	1,117	1,333	1,046	1,414	2,046
<i>in percent of GDP</i>										1.1	3.3	2.0
<i>in percent of government expenditure</i>										2.0	4.8	3.8

Fonte: A. Araar, N. Choueiri, P. Verme, 'The Quest for Subsidy Reform in Libya'; World Bank, Washington 2015.

In tale quadro, non può infine essere trascurato l'impatto avuto dalla risalita dei prezzi del petrolio: nel 2006, l'elevato prezzo internazionale pagato per il greggio libico ha consentito alla Libia di mantenere una posizione macroeconomica solida sul breve e medio termine, attraendo investimento estero nonostante i fallimenti registrati nell'avvio dell'auspicata liberalizzazione. Dopo i tagli iniziali, inoltre, anche i sussidi sui beni di consumo sono stati gradualmente innalzati a partire dal 2007, con l'obiettivo di placare il malcontento all'interno di una popolazione impoverita. Una volta ancora, quindi, il governo libico ha preferito mantenere inalterato lo status quo, rinunciando a una trasformazione che avrebbe prodotto effetti benefici sul lungo termine, come «la produzione di opportunità di impiego per i nuovi entrati sul mondo del lavoro»⁵⁹.

3. Paradigmi interpretativi

Nel seguente capitolo, si propone un'interpretazione delle due fasi riformiste della storia libica appena descritte alla luce di alcuni dei più

⁵⁹ W. OTMAN, E. KARLBERG, *The Libyan Economy. Economic Diversification and International Repositioning*, cit., 22.

popolari paradigmi utilizzati per porre in relazione la struttura economica del Paese libico con il suo sistema politico, sociale e culturale. L'obiettivo che è quello di tracciare un quadro generale dei passati contributi e individuare nuove chiavi di lettura delle correlazioni tra gli esiti delle due fasi di *infatih* prese in considerazione, definendo possibili approcci ibridi per spiegare il fallimento della fase di transizione istituzionale verso l'economia di mercato seguita alla caduta di Gheddafi. L'ipotesi alla base di questo articolo è infatti che, come anticipato nel 2011 da Dirk Vandewalle, "l'eredità lasciata dalla mancata creazione da parte del regime di Gheddafi di moderne istituzioni per la gestione dell'economia è destinata a gettare un'ombra lunga" sul futuro della Libia⁶⁰ (2011, 4).

3.1. La Libia e la *rentier mentality*

Se, in termini generali, è possibile affermare che «portare avanti una discussione sui sistemi politici in vigore nel Medio Oriente e in Nord Africa senza prendere in considerazione il ruolo giocato dagli idrocarburi nel determinare le strutture politiche ed economiche della regione è molto difficile»⁶¹, per quanto riguarda il caso libico il compito sarebbe addirittura impossibile. Il sistema politico ed economico della Libia contiene in sé l'esempio estremo di quanto una ricca disponibilità di risorse energetiche possa influenzare in un senso o nell'altro il destino di un regime, contribuendo alla resilienza di un sistema autoritario o causando la sua debolezza, favorendo la tenuta degli equilibri sociali o provocando la loro graduale destabilizzazione.

Coniato da Hossein Mahdavy per classificare e studiare il comportamento di quei Paesi che «ricevono su una base regolare una sostanziale quantità di rendita esterna»⁶², il concetto di *rentier state* è stato declinato

⁶⁰ D. VANDEWALLE, *Libya: Post-War Challenges*, in *AfDB Economic Brief*, September 2011, African Development Bank, Abidjan, 22.

⁶¹ L. MARTINEZ, *Oil, violence and international actors: the case of Libya*, cit., 243.

⁶² H. MAHDAVY, *Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran*, in M. COOK (ed), *Study in the Economic History of the Middle East*, Oxford University Press, Oxford 1970, 428.

in vari modi nello studio dei regimi del mondo arabo nei decenni successivi: l'obiettivo fondamentale è stato quello di porre in relazione la cosiddetta "rendita esterna", ovvero «le somme di denaro pagate da individui, imprese e governi stranieri a individui, imprese o governi di un dato Paese»⁶³, con le dinamiche politiche, economiche e sociali che vengono generalmente a definirsi all'interno di tali regimi. In un ampio numero di Paesi del Medio Oriente e del Nord Africa, la forte disponibilità di petrolio e gas ha dato la possibilità alle élite al potere di "diffondere forme di quietismo politico all'interno della cittadinanza", garantendo la distribuzione di benefici alla popolazione, costruendo e mantenendo onerosi e potenti apparati di sicurezza⁶⁴.

Secondo la tradizionale teoria del *rentierism*, sistematizzata da Hazem Beblawi e Giacomo Luciani, nel mondo arabo le modalità di gestione del sistema economico e della società da parte dei regimi produttori di petrolio hanno contribuito alla creazione del peculiare modello dello "Stato allocativo", contrapposto a quello dello «Stato produttivo»⁶⁵. Tale regime, acquistando la lealtà della propria cittadinanza tramite la distribuzione di una rendita proveniente dall'estero, favorisce la diffusione di una "mentalità *rentier*" all'interno della cittadinanza, che concepisce la "ricompensa" come un "guadagno automatico" piuttosto che come il «risultato di un lungo, sistematico e organizzato circuito produttivo»⁶⁶.

Già negli anni della prima crisi petrolifera del 1973 la Libia esibiva tutti i tratti distintivi di un'economia tipica dello Stato allocativo e improduttivo, ovvero, «mancanza di un quadro normativo, la pervasiva ricerca di rendita, una regolamentazione economica insufficiente e incoerente, politiche economiche inconsistenti, economia a predominio

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ E. BELLIN, *The Robustness of the Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective*, in *Comparative Politics*, Vol. 36 (2), Comparative Politics, New York 2004.

⁶⁵ G. LUCIANI, *Allocation vs Production States: A Theoretical Framework*, in G. LUCIANI, H. BEBLAWI, *The Rentier State*, Crook Helm, London 1987.

⁶⁶ H. BEBLAWI, *The Rentier State in the Arab World*, in G. LUCIANI, H. BEBLAWI, *The Rentier State*, cit., 52.

statale, eccessivo patronaggio e intermediazione, alta autonomia del regime, società frammentata»⁶⁷.

Per comprendere le ragioni del mancato sviluppo economico di un *rentier state* come la Libia non è sufficiente quantificare la sua disponibilità energetica e l'insieme degli introiti da questa generati: è altrettanto fondamentale seguire e studiare quale ruolo abbia avuto lo Stato nel determinare "la presenza o l'assenza di sicurezza, di un apparato giudiziario efficiente, della presenza di infrastrutture e, per quanto riguarda più specificatamente la situazione economica, la presenza di una gestione finanziaria efficiente e di una legislazione moderna". Lo sviluppo economico non può infatti avvenire al di fuori di un attivo impegno da parte dello Stato «nell'offrire determinate precondizioni e nel creare un ambiente politico e legale appropriato»⁶⁸. Per comprendere appieno la natura del regime *rentier* libico, è quindi importante porre in relazione l'utilizzo dei sussidi con una gestione del potere che contempla una "costante manipolazione di una varietà di solidarietà sub-nazionali e forme di fedeltà che esercitano pressioni centrifughe atte a dividere il popolo in gruppi etnici, sociali e religiosi separati e riconosciuti a pieno diritto dal regime come significanti attori politici". All'interno di un simile sistema, il capo di Stato assume il ruolo di arbitro e distributore di risorse tra i vari gruppi attivi nel Paese al fine di cooptare il loro supporto⁶⁹.

In tal senso, individuare una correlazione diretta tra la disponibilità di petrolio e l'assenza di sviluppo, senza indagare la centralità delle scelte che vengono effettuate dagli Stati in ogni caso specifico può condurre a riflessioni inesatte o incompiute: il petrolio può quindi rappresentare sia una maledizione che una benedizione per i Paesi produttori, a prescindere dal regime al potere, in quanto può permettere a questi la possibilità di attuare un numero più elevato di scelte e strategie rispetto ai Paesi poveri di risorse⁷⁰.

⁶⁷ D. VANDEWALLE, *A History of Modern Libya*, cit.

⁶⁸ H. BEBLAWI, G. LUCIANI, *Introduction*, in G. LUCIANI, H. BEBLAWI, *The Rentier State*, cit., 3.

⁶⁹ R. OWEN, *Rise and Fall of Arab Presidents for Life*, cit., 94-5.

⁷⁰ L. S. TALAMI, *Arab Spring in the Global Political Economy*, cit., 204.

La teoria del *Rentier State* fornisce quindi una serie di elementi fondamentali per comprendere l'evoluzione delle politiche economiche degli Stati produttori ed esportatori di petrolio, consentendo di cogliere quindi una serie di caratteristiche comuni. Per capire però appieno la natura dell'irriformalità dell'economia libica è necessario integrare tale paradigma con ulteriori modelli, in grado di spiegare in maniera più efficace la combinazione di fattori che ha contribuito a radicare all'interno dello Stato libico la non reversibilità di alcune delle principali problematiche di carattere economico.

3.2. *Authoritarian Upgrading in Libia*

A metà anni Duemila, la solidità rivelata da un elevato numero di regimi autoritari del mondo arabo, capaci di differenziare le strategie atte a mantenere saldo il loro controllo sulla popolazione e individuare forme di gestione del dissenso politico più complesse di quelle adottate nei decenni precedenti, ha rinnovato la discussione su quali paradigmi potessero meglio spiegare il cambiamento in atto nell'intera regione o meno. In tal senso, la dialettica tra due modelli teorici in competizione, quello già citato dell'*authoritarian resilience* e quello della *democratizzazione/transizione*, ha influenzato ampia parte del dibattito accademico riguardante il futuro della regione mediorientale e nordafricana. Laddove il paradigma dell'*authoritarian resilience* cerca di spiegare gli sviluppi politici e socio-economici della regione tramite uno studio dei meccanismi di mantenimento del potere attuati dai regimi autoritari del mondo arabo, quello della *democratizzazione* interpreta il persistente autoritarismo come un passaggio temporaneo all'interno di un percorso verso la formazione di "democrazie liberali", guidata dal graduale potenziamento degli attori della società civile e dalle crescenti pressioni popolari per un incremento dei diritti dell'individuo⁷¹.

⁷¹ G. DI PALMA, *To Craft Democracies'*, University of California Press, Los Angeles 1990; D. BRUMBERG, *The Trap of Liberalized Autocracy*, in *Journal of Democracy*, Vol. 13 (4), John Hopkins University Press, Baltimore 2002.

Nel 2007, prendendo in considerazione una serie di evoluzioni politiche, economiche e sociali in atto in Algeria, Egitto, Giordania, Marocco, Siria, Tunisia e Yemen a partire dagli anni Novanta, Steven Heydemann ha coniato il concetto di *Authoritarian upgrading* per definire un numero di forme di controllo del dissenso più complesse di quelle utilizzate nei decenni precedenti: i dittatori della regione hanno scientificamente messo in atto nuove strategie di *governance* autoritaria, un'alternanza di repressione e concessioni, con l'obiettivo di contenere il dissenso nei rispettivi Paesi e «gestire condizioni politiche, economiche e sociali in trasformazione»⁷². A tali misure interne si è abbinato un deciso cambiamento nelle politiche estere, maggiormente tese alla stretta di legami commerciali e politici e all'attrazione di investimento straniero. In tale maniera, sfruttando la natura cosmetica di tali aperture, i regimi del mondo arabo sono riusciti a rafforzare il proprio sistema di controllo autoritario, affrontando con efficacia la diffusa domanda di «globalizzazione, democratizzazione e riforme economiche tese all'apertura dei mercati»⁷³.

Forme di *Authoritarian upgrading* possono essere individuate in cinque differenti ambiti: il controllo sulle organizzazioni rappresentative della società civile; la gestione della contestazione politica; il controllo sulle nuove tecnologie comunicative; la diversificazione dei legami internazionali; l'appropriamento dei benefici derivanti da riforme economiche selettive. Quest'ultimo punto rappresenta il più interessante per quanto riguarda la nostra ricerca: secondo Heydemann, nonostante «lo Stato rimanga il principale attore economico e il settore pubblico sia fonte di supporto politico per il regime, il settore privato sta ricevendo incoraggiamento dal governo, ansioso di migliorare le performance economiche e favorire la produzione di posti di lavoro»⁷⁴.

Come abbiamo notato, anche nel caso libico, l'avvio della prima e della seconda fase di *infitah*, piuttosto che indicare il coerente tentativo di avviare un percorso di ricostruzione strutturale dell'economia, ha dissimulato il tentativo di attrarre investimento e commercio con l'estero,

⁷² S. HEYDEMANN, *Upgrading Authoritarianism in the Arab World*, cit., 1.

⁷³ *Ibid.*, 2.

⁷⁴ *Ibid.*, 13.

senza prender di mira in maniera coerente i maggiori squilibri che hanno continuato sia nel post-1987 sia nel post-2006 ad affliggere il Paese: l'assenza completa di un quadro normativo, il disinteresse nei confronti della costruzione di istituzioni legali e finanziarie in grado di sostenere un settore privato in ricostruzione, la corruzione e il patronaggio dilaganti, il peso del sistema dei sussidi – tornato ad espandersi in dimensioni a partire dal 2008, nonostante le riforme del 2005. La chiusura di tutte le relazioni diplomatiche e commerciali nel corso degli anni Ottanta e Novanta ha infatti spinto Gheddafi a dover adottare nuove politiche per porre rimedio alla profonda crisi economica e politica che ha colpito il Paese⁷⁵.

Assecondando le spinte riformiste, il regime libico ha messo in atto una pratica tipica dell'AU, consistente nell'utilizzo retorico di un vocabolario riformista privo di un contenuto vero, composto da concetti come "lotta alla corruzione", "democratizzazione" o "trasparenza"⁷⁶ e utilizzato con l'obiettivo primario di rinsaldare la propria presa sul potere politico, piuttosto che con l'intento di porre le basi per avviare un percorso di trasformazione del paludato sistema socio-economico nazionale: al contrario, sostiene Randall, «le *infatih* hanno incoraggiato nuove linee di corruzione, indirizzando il denaro dell'investimento straniero verso individui vicini al regime»⁷⁷. Il regime di Gheddafi è quindi sopravvissuto grazie all'utilizzo degli introiti garantiti dall'esportazione del petrolio e, di conseguenza, non ha avuto alcun concreto incentivo a cercare di diversificare l'economia, preferendo mantenere ancorato il proprio potere alle pratiche distributive e all'esercizio del patronaggio per fini politici⁷⁸.

⁷⁵ D. VANDEWALLE, *The Libyan Jamahiriyya: Economic Liberalization in a Rentier State*, cit.

⁷⁶ L. MARTINEZ, *Oil, violence and international actors: the case of Libya*, cit.

⁷⁷ E. RANDALL, *After Qadhafi: Development and Democratization in Libya*, in *The Middle East Journal*, Vol. 69 (2), Routledge, London-New York 2014, 206.

⁷⁸ L. MARTINEZ, *The Violence of Petro-dollars Regimes: Algeria, Iraq and Libya*, Hurst, London 2012; E. RANDALL, *After Qadhafi: Development and Democratization in Libya*, cit.

3.3. Conclusioni: Libia, un'economia irriformabile?

L'ondata rivoluzionaria che a partire dal dicembre del 2010 ha investito l'intera regione MENA, provocando la crisi o il collasso di un elevato numero di regimi autoritari al potere, ha messo in forte discussione le basi su cui poggiavano le teorie dell'*authoritarian resilience* e dell'*authoritarian upgrading*: le stesse riforme e aperture messe in atto dalle élite politico-militari dei vari Paesi per rafforzare la propria presa sul potere hanno avuto una serie di "conseguenze inattese e indesiderate" che sul medio-termine hanno provocato la caduta degli stessi regimi⁷⁹. D'altro canto, l'esito incerto o fallimentare dei processi di democratizzazione avviati dagli Stati coinvolti nella stagione delle Primavere Arabe sembrano porre in discussione anche gli assunti basilari del paradigma transizionista, secondo i quali il reciproco rafforzamento della società civile e degli attori politici moderati avrebbero condotto a un processo di graduale cambiamento nell'intera regione e alla creazione di un nuovo sistema internazionale democratico⁸⁰.

In Libia, i tentativi di stabilire le tappe per una transizione del Paese verso la democrazia e una ricostruzione delle sue fragili strutture statali sono gradualmente naufragati, di fronte alla moltiplicazione delle rivalità etniche, tribali e locali e al rafforzamento del potere di un numero crescente di milizie armate, espressione di quei poteri in conflitto nelle varie aree del Paese. Tale situazione ha portato al rapido sfaldamento della leadership politica, al collasso del sistema di sicurezza e all'incremento delle dispute di carattere economico. I tentativi di riavviare un programma di riforma del sistema economico del Paese, con l'obiettivo di ridurre l'importanza dello sfruttamento delle risorse petrolifere, ricostruire un ambiente favorevole all'investimento privato e a ridurre la spesa pubblica in sussidi sono rapidamente falliti. Nel 2013, secondo il Fondo Monetario Internazionale, la Libia ha continuato infatti ad allocare il 30,9% della spesa totale nel pagamento dei salari degli impiegati del settore pubblico e il 24,8% nel pagamento dei

⁷⁹ F. CAVATORTA, M. PACE, *Arab Uprisings in Theoretical Perspective: An Introduction*, cit., 128.

⁸⁰ G. DI PALMA, *To Craft Democracies*, cit.

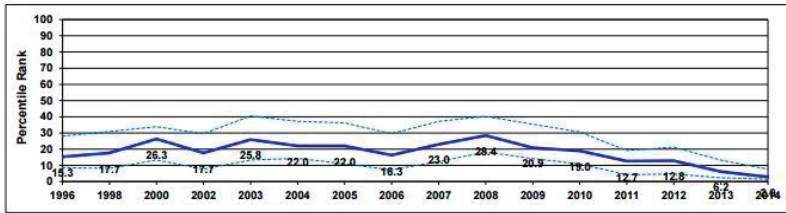
sussidi⁸¹, rispettivamente con un aumento del 3 e del 3,5% rispetto all'anno precedente. Questi dati vanno collocati in un quadro drammatico, dove il settore dei servizi pubblici, che impiega oltre 800mila persone (il 51% della forza lavoro), contribuisce solo al 9% del Prodotto Interno Lordo; il settore energetico invece, che impiega solo 43mila persone, fornisce il 60% del PIL⁸². L'utilizzo di concessioni economiche con l'obiettivo di sostenere i fini politici del governo di transizione è quindi rimasta la prevalente pratica esercitata nel Paese, a scapito della pianificazione di una concreta ricostruzione economica.

La caduta del dittatore e del regime autocratico su cui per decenni si è retto il suo sistema di potere non è bastata a smantellare gli assetti e le pratiche che hanno caratterizzato la gestione politica ed economica dello Stato durante i 42 anni del regime: la sostanziale assenza di quell'insieme di regole, mutui obblighi e del sistema di *checks and balances* che contraddistingue gli Stati moderni e le moderne economie sta continuando ad affliggere il Paese, favorendo la progressiva ricostituzione di quelle reti di patronaggio che consentono alle vecchie *élite* di acquisire nuovamente il potere perso in precedenza. Lo sviluppo economico richiede infatti, come primo passo, lo sviluppo di "forme di buona *governance*" e di uno "stato di diritto": al contrario, in Libia, nel corso degli anni Duemila non è stato compiuto alcuno sforzo per incrementare i livelli di *governance* economica, i livelli di *accountability* del governo, ponendo rimedio all'assenza di trasparenza⁸³.

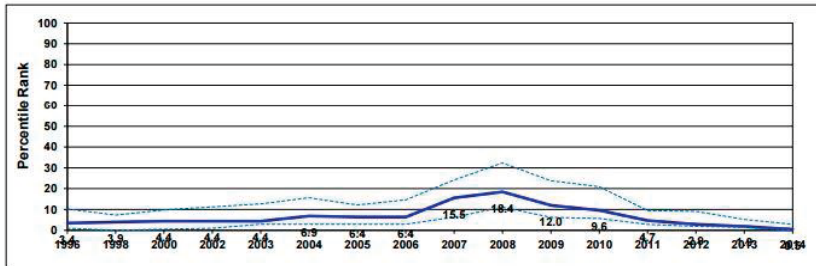
⁸¹ IMF, *Libya: Article IV Consultation Concluding Statement: 6 March 2013*, International Monetary Fund, Washington 2013.

⁸² D. VANDEWALLE, *A History of Modern Libya*, cit.

⁸³ E. RANDALL, *After Qadhafi: Development and Democratization in Libya*, cit.

Indicatore stato di diritto

Fonte: *World Bank Governance Index*

Indicatore presenza di un quadro regolamentativo

Fonte: *World Bank Governance Index*

È l'eredità lasciata dalla *statelessness*, prodotto del mancato sforzo del regime nel dare vita a un processo di istituzionalizzazione del potere politico ed economico, in grado di fornire al Paese una struttura di potere e non basato semplicemente sulla completa arbitrarietà e sull'assenza di uno stato di diritto⁸⁴. Gheddafi ha basato il proprio regime sull'uso e l'abuso della rendita per creare un'economia fortemente centralizzata ma "virtualmente priva di regolamentazione", avviando riforme cosmetiche utili a mantenere in equilibrio sul breve termine i patti stretti tra il governo e una società profondamente frammentata.

⁸⁴ D. VANDEWALLE, *After Qaddafi. The Surprising Success of the New Libya*, in *Foreign Affairs*, Nov/Dec 2012, <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2012-09-16/after-qaddafi> consultato il 25/04/2016; OWEN, R., *Governance in Libya*, in A. KADHIM (ed.), *Governance in the Middle East and North Africa. A Handbook*, Routledge, London-New York 2012, 472.

In Libia, “la crisi dello Stato è la crisi dello Stato distributivo”, che ha per lunghe fasi della dittatura sostenuto il regime di Gheddafi e i suoi esperimenti economici per poi, in seguito al protrarsi del conflitto con l’Occidente, “causato la progressiva sparizione delle risorse a sua disposizione per il sostegno economico della popolazione” e producendo la graduale impossibilità di Gheddafi di mantenere la sua leadership egemonica sul Paese⁸⁵. Il carattere del dominio di Gheddafi sulla società libica è stato tanto politico quanto economico: il regime ha cercato di comprare la popolazione facendo di sé stesso la principale fonte di introiti per un’ampia quantità dei nuclei familiari, il consumo sul breve termine è stato reso prioritario a scapito dello sviluppo sul lungo termine⁸⁶. Il risultato è stato quello di trasformare la Libia in un Paese dotato di un’economia priva di una pianificazione centrale che, in funzione della preservazione delle reti di patronaggio e di un contratto sociale che faceva rilievo esclusivamente sulla redistribuzione economica ha portato a un’esplosione della spesa pubblica, che ha avuto la precedenza sull’efficienza e sulla regolamentazione. In definitiva, il fallimento libico nel dare vita a un cambiamento effettivo in ambito economico è da imputare al radicamento all’interno del tessuto nazionale dell’eredità lasciata da una dittatura che ha sostenuto sé stessa tramite il patronaggio, la rendita e lo sfruttamento delle riserve petrolifere. Come sottolinea Edward Randall, Gheddafi ha trasformato la Libia in uno «Stato debole»⁸⁷, privo di una struttura, di istituzioni e di un’identità coesa, in cui continuare ad applicare le pratiche di gestione del potere economico e politico rappresenta per le deboli autorità governative un’opzione ben più praticabile piuttosto che cercar di arrivare a una riforma concreta di un sistema disfunzionale.

⁸⁵ L. S. TALAMI, *Arab Spring in the Global Political Economy*, cit., 225.

⁸⁶ A. BRAHIMI, *Libya’s Revolution*, cit., 608.

⁸⁷ E. RANDALL, *After Qadhafi: Development and Democratization in Libya*, cit.

Terra di transito e di attesa. Politiche migratorie e centri di detenzione in Libia

Giorgia Cantarale

Quando il muro di Berlino fu abbattuto, i titoli dei maggiori quotidiani mondiali¹ esprimevano la perplessità sugli effetti che ciò avrebbe provocato. E non erano gli effetti politici ad allarmarli, bensì le ingenti masse di persone che avrebbero migrato verso l'Europa centrale.

Ogni volta che si abbatte un muro, che fino a quel momento ha confinato persone "dall'altra parte", il rischio che queste evadano c'è sempre. Nel Mediterraneo un muro che separi l'Europa dal nord Africa non c'è, ma ci sono stati degli accordi che è come se un muro l'avessero costituito. Così, quando l'intervento della Comunità internazionale aiutò gli insorti libici a porre fine al quarantennale regime di Mu'ammar Gheddafi, quel muro crollò e l'Europa vide nuovamente davanti a sé il fantasma del migrante che incombeva alle sue porte.

Nell'intervento della Comunità internazionale alcuni hanno ravvisato l'ambiguità del suo realismo politico, nell'asimmetria fra la dichiarata preoccupazione per il rischio di una violazione grave e diffusa (*gross violations*) dei diritti fondamentali della popolazione libica; la manifesta indifferenza – se non l'acquiescenza – (prima dell'autorizzazione dell'intervento Nato) per lo spietato trattamento riservato dal regime di Gheddafi ai migranti sudafricani, usati come arma di pressione e moneta di scambio per trattare con l'Europa, lasciapassare strategici e legittimazione per non allentare i controlli ai confini e acutizzare le paure e la crisi di un'Ue già in grave affanno; e

¹ Il New York Times titolò: *East Germany opens frontier to the West for emigration or visits; thousands cross*, 10 novembre 1989.

la reazione stizzita contro il Colonnello che, durante l'intervento Nato, aveva sospeso le pratiche per impedire i flussi di migrazione irregolare².

La centralità della Libia, come *hub* dei flussi africani, affonda le radici in una serie di fattori che precedono la caduta della sanguinaria dittatura di Gheddafi e che, anzi, hanno visto in quest'ultimo uno dei principali fautori. La politica della "porta aperta" nei confronti dei migranti provenienti dai Paesi limitrofi adottata in Libia nel corso degli anni Novanta, unitamente alle opportunità di lavoro offerte dall'economia petrolifera, comportò un afflusso costante di migranti, in particolare provenienti dall'Africa sub-sahariana³. La storia di questi migranti è dunque una storia di doppia migrazione, perché fino alle rivolte del 2011 in Libia, queste persone provavano a raggiungerla per motivi economici, guerre, carestie, sfruttamento, persecuzioni, disastri ambientali e ivi stabilirsi; in seguito, fuggire dalla Libia verso l'Europa per scampare alla guerra civile.

La stagione di rinnovamento politico, iniziata nel 2010 con le proteste in Tunisia, ha modificato in modo radicale il profilo della sponda sud del Mediterraneo, aprendo un fitto dibattito sui temi legati alle migrazioni e alla mobilità umana su entrambi i versanti. I flussi diretti verso le coste europee evidenziano le contraddizioni dell'Unione, promotrice di una gestione della mobilità spesso non coincidente con quella dei singoli Stati membri e caratterizzata dalla difficoltà di perseguire una politica migratoria coerente e condivisa, anche a causa di pregiudizi sostanziali e strutturali, quale, ad esempio, «il focus privilegiato sulla cooperazione bilaterale, a scapito della creazione di un *framework* d'azione multilaterale effettivamente incisivo»⁴. Inoltre l'Ue deve sempre confrontarsi con il tentativo di coniugare i temi del

² T. MAZZARESE (a cura di), *Diritto, tradizioni, traduzioni. La tutela dei diritti nelle società multiculturali*, Giappichelli editore, Torino 2013, 272-273.

³ M. TOALDO, *Guida al labirinto libico per evitare di farvi sciocchezze*, in «Limes», *Chi ha paura del califfo*, Gruppo Editoriale L'Espresso, Roma, 3 (2015), 7.

⁴ S. COLOMBO, N. ABDELKHALIQ, *The European Union and Multilateralism in the Mediterranean: Energy and Migration Policy*, in «Mercury E-paper», 18 (2012), 3. La politica migratoria europea non è riuscita a promuovere una gestione congiunta a livello regionale per il controllo delle migrazioni irregolari anche a causa dell'eccessiva cautela dei Paesi partner, che hanno preferito rafforzare le relazioni bilaterali con i differenti Stati membri dell'Ue; in un tale contesto, un'attenta analisi della Politica di vicinato consente di differenziare tra le varie relazioni bilaterali (30).

controllo delle frontiere esterne e della prerogativa della libera circolazione all'interno degli Stati membri.

Gli eventi occorsi a seguito dell'esplosione della primavera libica e le violenze di cui i migranti sub-sahariani sono stati vittime, congiuntamente a una rinnovata attenzione ai diritti umani, favorita dal clima di dialogo e confronto che accompagnò le sollevazioni popolari, portarono la questione in primo piano sui media nord africani, i quali insistettero molto sulla «logica repressiva dell'Unione Europea che, con la complicità degli Stati africani, si traduce in una sempre più accentuata previsione di meccanismi di contenimento dei flussi, con una scarsa attenzione alla tutela dei diritti fondamentali e della libertà di circolazione»⁵. Il processo, che esclude la società civile dalla partecipazione e non propone un approccio globale al problema, «utilizza gli accordi di cooperazione e l'aiuto pubblico allo sviluppo come strumento di ricatto e pressione diplomatica per assicurarsi la collaborazione degli Stati d'origine e di transito dei flussi»⁶.

Le critiche all'azione dell'Europa nell'ambito della gestione della mobilità si sollevarono anche negli ambienti scientifici: durante una conferenza tenutasi ad Algeri nel novembre 2011, Catherine Wanden, direttrice dell'*Institut des études et des recherches internationales*, in Francia, sottolineò che «le politiche migratorie europee sono in contrasto con la realtà del sistema dei flussi migratori attuali»⁷. L'antropologa Tassadit Yacine, analizzando criticamente l'azione dei Paesi europei, «che hanno preso misure drastiche per arginare questo flusso»⁸, fece notare che «anche se gli studi sociologici si sono sempre interessati alle migrazioni come a un fenomeno universale, esse sono percepite da parte dei Paesi dominanti come una minaccia di instabilità economica, sociale e politica»⁹.

In questo ampio quadro, le riflessioni e il dibattito arrivarono a criticare, assieme alla politica europea, anche la condotta dei Paesi

⁵ N. BENOURET, *Après la chute des dictatures: l'Europe devrait revoir sa politique migratoire*, in «El Watan», 27 ottobre 2011.

⁶ *Ibidem*.

⁷ H. MECHAÏ, *La migration en Méditerranée: «Les Politiques migratoires en Europe sont en décalage avec la réalité»*, in «El Watan», 21 novembre 2011.

⁸ B. CHOUALI, *Qu'est-ce qui pousse les jeunes à partir?*, in «L'Expression», 19 aprile 2012.

⁹ *Ibidem*.

nord africani nei confronti delle popolazioni immigrate che in essi cercavano rifugio. Smaïn Laâcher, sociologo e saggista, analizzando le politiche migratorie dei Paesi del Maghreb, sottolineò come non vi fosse alcuna politica pubblica di accoglienza e integrazione in questi Paesi, in cui le leggi sull'immigrazione sono estremamente repressive. Gli immigrati irregolari che vogliono andare in Europa o soggiornare in uno di questi Paesi, devono fare richiesta d'asilo all'Unhcr, il solo autorizzato a concedere o negare lo status. Il problema è che quando il richiedente ottiene lo status, non acquisisce anche quello di residente, pertanto si ritrova internazionalmente riconosciuto come rifugiato, ma irregolare nel Paese in cui ha avuto questo riconoscimento¹⁰. Diventa un "profugo interno", rimanendo in una sorta di limbo, sospeso tra diversi territori all'interno dei quali non è gradito¹¹.

In relazione al problema della mobilità giovanile legata alla mancanza di occupazione, Ali Bensaâd, ricercatore del Cns (Corps National de Sécurité) di Algeri, specializzato in questioni migratorie, si unì al coro di critiche sulle misure restrittive all'ingresso messe in atto da molti Paesi europei, in particolar modo dall'Italia:

«L'Europa non gestisce la questione delle migrazioni se non attraverso una drammatizzazione, che distorce completamente il problema. Ritirandosi nella corsa precipitosa di una chiusura sempre più ermetica dei suoi confini e impedendo alle persone di circolare, non lascia altra via che la trasgressione delle regole sulla mobilità. Una volta accantonato il senso di vergogna per essersi compromessi con dei dittatori, molti leader europei hanno ripreso la vecchia abitudine di stigmatizzare gli abitanti della sponda sud. [...] La scusa? I presunti flussi migratori generati da queste rivoluzioni. [...] In Europa il tema delle migrazioni è drammaticamente strumentale ed è stato portato all'attenzione dei *mass media* dagli stessi leader. Non è un caso che la questione migratoria, che è solo undicesima/tredicesima nella graduatoria delle preoccupazioni dei francesi in tempi normali, risalga al terzo posto nel periodo elettorale, in cui si riscopre il mito

¹⁰ N. AGSOUS, *Smaïn Laâcher. Sociologue et essayiste: Lorsque l'exil devient enfer*, in «El Watan», 19 novembre 2011.

¹¹ S. BENHABIB, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2006, 43-44.

dell'invasione, mentre in realtà la quota di immigrati nella popolazione francese rimane stabile (8,2% della popolazione)»¹².

1. L'Italia e il principio di *non-refoulement*

La questione del partenariato tra Italia-Libia per disincentivare la migrazione irregolare, i rimpatri da Lampedusa alla Libia e, da lì, verso i Paesi dell'Africa occidentale, la costruzione di centri di detenzione con il finanziamento italiano, si ritrovano affrontati in letteratura sotto la dicitura di «esternalizzazione dell'asilo»¹³. L'esternalizzazione è espressione della tendenza, adottata dall'Ue, di trasferire gli impianti per l'accoglienza dei richiedenti asilo e per l'esame delle domande d'asilo verso Paesi a essa limitrofi¹⁴. I rimpatri da Lampedusa alla Libia sono avvenuti in una fase in cui fu avanzata dal governo Blair in Europa la proposta (rigettata da numerosi Stati membri¹⁵) di trasferire i centri d'accoglienza per richiedenti asilo in nord Africa, includendo *zone regionali di protezione* (Rpa) e *centri d'accoglienza temporanea* (Tpc). Le prime si sarebbero dovute collocare nelle aree d'origine dei rifugiati, con l'intento di potenziare le capacità d'accoglienza nelle aree di crisi; i secondi più vicino ai confini dell'Ue, pensati come centri in cui i richiedenti asilo potessero presentare le loro domande¹⁶.

«Ci sono milioni di neri che potrebbero attraversare il Mediterraneo

¹² A. BENSÂÂD, *Le creusement des inégalités déstabilise la société*, in «El Watan», 18 dicembre 2011.

¹³ P. CUTTITTA, *I confini d'Europa a sud del Mediterraneo. Strumenti e incentivi per l'esternalizzazione dei controlli*, a cura di P. CUTTITTA, F. VASSALLO PALEOLOGO, *Migrazioni Frontiere Diritti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2006, 13-40; S. HAMOOD, *African Transit Migration through Libya to Europe: the Human Costs*, The American University in Cairo- Forced Migration and Refugee Studies, Il Cairo 2006.

¹⁴ R. ANDRIJASEVIC, *Da eccezione a eccesso: detenzione e deportazioni nello spazio del Mediterraneo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, VII, 1 (2008), Edizioni Scientifiche Italiane, Roma, 6.

¹⁵ L. SCHUSTER, *Nuovi paradigmi di asilo: cosa sta accadendo sul campo?*, in *Studi Emigrazione/Migration Studies*, XLIII, 162 (2006), CSER, Roma, 267-285; N. SIGONA (a cura di), *Rifugio Europa? Thematic issue on forced migration in the EU*, in *Studi Emigrazione/Migration Studies*, cit., 259-265.

¹⁶ G. NOLL, *Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centers and Protection Zones*, in *European Journal of Migration and Law*, V, 3 (2005), Brill, Leida, 303-341.

per raggiungere la Francia e l'Italia e la Libia svolge un ruolo nella sicurezza del Mediterraneo»¹⁷, aveva detto il Colonnello, mentre cercava disperatamente di mantenere il potere poco dopo l'inizio della guerra civile libica nel febbraio 2011, quando l'Italia aveva sospeso l'*accordo d'amicizia* contenente la "clausola di non aggressione", secondo la quale l'Italia non avrebbe permesso l'utilizzo del suo territorio come base per azioni militari contro il Paese africano.

Sin dai primi anni duemila, Italia e Libia svilupparono una stretta collaborazione sulla questione della migrazione irregolare, prima con un accordo generale sulla lotta al terrorismo, al crimine organizzato e alla migrazione illegale, poi – nel 2003-2004 – con un accordo di riammissione, programmi di formazione per le guardie di confine, la costruzione di centri di detenzione e il finanziamento di programmi di rimpatrio. In quegli stessi anni, l'Italia finanziò la costruzione di tre centri di detenzione per migranti irregolari in Libia e una compagnia di voli charter per il rimpatrio dei migranti irregolari dalla Libia all'Africa occidentale¹⁸.

Il 30 agosto 2008, l'allora Premier Silvio Berlusconi e Gheddafi firmarono il *Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione* – meglio noto come Trattato di Bengasi –, ratificato nel 2009, in forza del quale l'Italia avrebbe versato alla Libia cinque miliardi di dollari in venticinque anni come rimborso per il periodo d'occupazione coloniale; in cambio la Libia assicurava un giro di vite sui migranti che cercavano di attraversare il Mediterraneo per entrare in Europa. A causa di un brusco incremento delle migrazioni illegali dalla Libia verso le coste meridionali italiane, l'Italia aveva infatti espresso l'esigenza di controllare tali flussi attraverso un opportuno accordo di collaborazione e cooperazione con lo Stato libico mirante a rafforzare anche le sue capacità operative, prevedendo inoltre l'istituzione di pattugliamenti congiunti e predisponendo la realizzazione di un sistema di controllo delle frontiere terrestri libiche, grazie a uno stanziamento di trecento milioni di euro sostenuto in parti uguali dall'Italia e dall'Unione Europea, utilizzando i finanziamenti che la Commissione Europea aveva stanziato per la Libia¹⁹. Tali accordi, volti

¹⁷ Intervista a France 24, 8 marzo 2011.

¹⁸ R. ANDRIJASEVIC, *Da eccezione a eccesso*, cit., 6.

¹⁹ G. IACOVINO, *I rapporti bilaterali tra Italia e Libia alla luce del trattato di amicizia*, in

alla normalizzazione dei rapporti italo-libici e visti come un'apertura del governo di Tripoli nei confronti dell'Europa, trovarono però come grande ostacolo, nonché fonte di maggiori perplessità, la mancata partecipazione della Libia alla Convenzione delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati del 1951, che poneva dei seri problemi riguardo la mancanza di tutele e garanzie cui sarebbero andati incontro i rifugiati. La Libia, infatti, non possiede una legislazione interna o procedure disciplinanti l'asilo politico. Sebbene sia uno Stato parte della Convenzione sui Rifugiati del 1969 dell'Oau (Organizzazione dell'Unità africana), che sposa il diritto d'asilo²⁰ e abbia adottato la Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981, che stabilisce che tutti i popoli «hanno diritto, se perseguitati, di cercare e ottenere asilo in altri Paesi»²¹, non ha finora stabilito alcun meccanismo formale per la protezione di individui in fuga da persecuzioni. La proclamazione costituzionale della Libia del 1969 afferma infatti che «l'extradizione dei rifugiati politici è proibita»²². Inoltre, la legge 20 del 1991, *Sull'Accrescimento della Libertà*, afferma che «la Jamāhīriyya sostiene gli oppressi e [...] non deve abbandonare i rifugiati e rinunciare alla loro protezione»²³.

La Libia non ha firmato né la Convenzione sui Rifugiati del 1951²⁴ né il suo Protocollo del 1967²⁵, ma sia la Convenzione contro la Tortura che la Convenzione africana sui rifugiati²⁶ le vietano di inviare individui in Paesi dove corrono un serio rischio di persecuzione o tortura. La Libia è anche uno Stato parte del Patto Internazionale sui

Osservatorio di politica internazionale. Note, 8 (2010), Roma.

²⁰ Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, 10 settembre 1969, entrata in vigore il 20 giugno 1974. La Libia ha ratificato la Convenzione africana sui rifugiati il 25 aprile 1981.

²¹ African [Banjul] Charter on Human and Peoples' Rights, adottata il 27 giugno 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), entrata in vigore il 21 ottobre 1986.

²² Costituzione provvisoria della Repubblica Araba di Libia, articolo 11, 11 dicembre 1969.

²³ Legge n. 20/1991, *Endorsement of Freedom*, Libia, 9 novembre 1991.

²⁴ Convention Relating to the Status of Refugees, 189 U.N.T.S. 150, entrata in vigore il 22 aprile 1954.

²⁵ Protocol Relating to the Status of Refugees, 606 U.N.T.S. 267, entrato in vigore il 4 ottobre 1967.

²⁶ Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, cit.

Diritti Civili e Politici (Pidcp)²⁷ il quale, all'articolo 13, proibisce l'espulsione arbitraria e dà agli stranieri diritto a una decisione individuale sul loro allontanamento o espulsione. Il Comitato per i Diritti Umani ha interpretato l'articolo 7 del Pidcp come un divieto di *refoulement* di individui verso posti in cui corrono il rischio di trattamento inumano o degradante²⁸. Secondo il diritto internazionale consuetudinario, inoltre, la Libia è tenuta a non rinviare alcun individuo verso luoghi nei quali potrebbe essere perseguitato o dove la sua vita o libertà siano in pericolo²⁹.

Sebbene il diritto internazionale generale non imponga agli Stati particolari obblighi in materia di ammissione ed espulsione di cittadini stranieri, particolare rilievo in tale ambito possiedono le norme derivanti da fonti pattizie. Queste fonti normative, derivando appunto da "patti", non hanno carattere generale e vincolano solo le parti contraenti; tuttavia, risultano essere sottoscritte da un numero tale di Stati da essere imprescindibilmente legate alla vita politica e giuridica dei membri della comunità internazionale e da influenzare notevolmente l'orientamento in materia della maggior parte dei

²⁷ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), adottato il 16 dicembre 1966, G.A. Res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (n. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, entrato in vigore il 23 marzo 1976.

²⁸ Nel *General Comment 20*, il Comitato per i Diritti Umani ha interpretato che la proibizione di trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti dell'articolo 7 comprenda anche l'estradiizione, espulsione o *refoulement* verso altri Paesi. Human Rights Committee, *General Comment 20*, Article 7 (Forty-fourth session, 1992), *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 30 (1994).

²⁹ Vedi UN Executive Committee (ExCom), *General Conclusion on International Protection*, Conclusion No. 25, paragrafo b, 20 ottobre 1982; *Cartagena Declaration on Refugees*, articolo 5, 1984; *Revised Bangkok Principles on Status and Treatment of Refugees of 2001*, articolo V. La dottrina è quasi unanime su questo punto, vedi: a) E. LAUTERPACHT, D. BETHLEHEM, *The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement: Opinion*, in *Refugee Protection in International Law*, a cura di E. FELLER, V. TÜRK, F. NICHOLSON, Cambridge University Press, Cambridge 2003, 87-177; b) R. BRUIN, K. WOUTERS, *Terrorism and the Non-Derogability of Non-refoulement*, in *International Journal of Refugee Law*, XV, 1 (2003), Oxford University Press, Oxford, 5-29; c) J. ALLAIN, *The Jus Cogens Nature of Nonrefoulement*, in *International Journal of Refugee Law*, cit., XIII, 4 (2001), 538; d) D. WEISSBRODT, I. HORTREITERE, *The Principle of Non-refoulement: Article 3 of the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Comparison with the Non-Refoulement Provisions of Other International Human Rights Treaties*, in *Buffalo Human Rights Law Review*, V, 1 (1999), University of Minnesota Law School, Minneapolis, 1-73.

membri della comunità medesima³⁰. L'Italia, però, intercettando navi in alto mare e respingendole verso la Libia senza previa valutazione, ha violato il principio legale internazionale di *non-refoulement*.

Diverse Convenzioni internazionali impediscono ai governi di commettere il *refoulement*, vale a dire il rimpatrio forzato dei rifugiati e dei richiedenti asilo in luoghi nei quali la loro vita o libertà siano minacciate a causa della razza, religione, nazionalità, opinioni politiche, appartenenza a una determinata categoria sociale³¹, che si trovino fuori dal proprio Paese e non possano o non vogliano, a causa di tale timore, ritornarvi³² o dove potrebbero ricevere trattamento inumano e degradante, come esplicitamente inteso nell'articolo 3 della Convenzione contro la Tortura³³. La giurisprudenza ha inoltre chiarito che gli Stati sono tenuti dall'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (Cedu)³⁴ e dall'articolo 7.1 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (Pidcp) a rispettare il principio di *non-refoulement*³⁵. Anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha affermato che la Cedu si applica alle azioni di uno Stato membro in acque internazionali³⁶. Nel 2004, il Comitato per i Diritti Umani,

³⁰ E. BENEDETTI, *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, Cedam, Padova 2010, 17-18.

³¹ Il divieto di *refoulement* è comprensivo del rinvio verso luoghi nei quali il rifugiato corre il rischio di essere perseguitato. UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, paragrafo 10, 26 gennaio 2007.

³² *Convention relating to the Status of Refugees*, cit.

³³ *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Convenzione contro la Tortura), adottata il 10 dicembre 1984, G.A. res. 39/46, annex, 39 U.N. GAOR Supp. (No. 51) at 197, U.N. Doc. A/39/51 (1984), entrata in vigore il 26 giugno 1987, ratificata dall'Italia il 12 gennaio 1989.

³⁴ *V. Soering v United Kingdom*, 11 EHRR 439, sentenza del 7 luglio 1989; *TI v UK* (Application 43844/98), sentenza del 7 marzo 2000, reperibile in *T.I. v United Kingdom* [2000] INLR 211.

³⁵ *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), adottata il 16 Dicembre 1966, G.A. Res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S.171, entrata in vigore il 23 marzo 1976, ratificata dall'Italia il 15 settembre 1978. Il divieto nel Pidcp dei trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti comprende tutte le persone nel territorio o sotto la giurisdizione dello Stato parte, secondo l'articolo 2.1.

³⁶ *Women on Waves and Others v Portugal* (Application 31276/05), Judgment del 3 febbraio 2009.

l'organismo responsabile per la vigilanza sull'attuazione del Pidcp, ha rilasciato il commento 31 per chiarire che, sotto il Patto, la responsabilità attiene a qualunque situazione in cui lo Stato parte eserciti controllo effettivo:

«Gli Stati parte sono tenuti dall'articolo 2, paragrafo 1, a rispettare e assicurare i diritti del Patto a tutti gli individui che possano essere entro il territorio e a tutti gli individui soggetti alla loro giurisdizione. Questo significa che uno Stato parte deve rispettare e assicurare i diritti stabiliti nel Patto a chiunque si trovi sotto la giurisdizione o l'effettivo controllo dello Stato parte, anche quando non si trovi all'interno del territorio dello Stato parte»³⁷.

Il principio di *non-refoulement* (non-respingimento), incorporato nella *Convenzione di Ginevra* del 1951, deriva dal *diritto di ospitalità* kantiano, il quale, secondo il filosofo, apparteneva all'intera umanità. Questo diritto, che occupa uno spazio intermedio tra i diritti umani e i diritti civili, prevede che uno straniero non possa essere trattato con ostilità quando giunge in un Paese che non sia il suo. Può esserne allontanato, ma solo se questo non rechi danno alla sua persona³⁸. Ovviamente, così come gli Stati sovrani possono manipolare questo articolo estendendo o restringendo la definizione di vita e libertà in base alle proprie esigenze, è anche possibile aggirare la clausola del *non-refoulement* collocando rifugiati e richiedenti asilo nei cosiddetti Paesi terzi. La formulazione kantiana prevedeva e autorizzava esplicitamente simili atti di bilanciamento tra gli obblighi morali degli Stati nei confronti di coloro che cercavano rifugio al loro interno e il proprio interesse³⁹.

L'Alto Commissariato per i Rifugiati dell'Onu (Unhcr)⁴⁰, il suo

³⁷ Human Rights Committee, *General Comment 31: Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant*, adottato il 29 marzo 2004.

³⁸ I. KANT, *Per la pace perpetua*, Feltrinelli, Milano 2013.

³⁹ S. BENHABIB, *I diritti degli altri*, cit., 29.

⁴⁰ UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, paragrafo 24, 26 gennaio 2007; Id., *Background Note on the Protection of Asylum-Seekers and Refugees Rescued at Sea*, paragrafo 18, 18 marzo 2002; Id., *The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law, Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93*, paragrafo 33, 31

Comitato esecutivo⁴¹, la Commissione Interamericana sui Diritti Umani⁴², così come certa dottrina e organizzazioni non governative (Ong)⁴³, hanno ritenuto che l'obbligo di *non-refoulement* non sia limitato dai confini territoriali e che la Convenzione sui Rifugiati proibisca agli Stati di respingere dei rifugiati via dai propri territori verso la persecuzione. L'Unhcr, unitamente a un ampio insieme di altre fonti legali, ha chiarito che il principio di *non-refoulement* si applica ovunque uno Stato eserciti controllo o giurisdizione, anche in alto mare o nel territorio di un altro Stato. Secondo l'Unhcr, gli obblighi da esso risultanti si estendono a tutti gli agenti del governo che agiscono in veste ufficiale, dentro o fuori dal territorio nazionale. Data la pratica degli Stati di intercettare persone a grande distanza dal proprio territorio, il regime internazionale di protezione del rifugiato verrebbe reso inefficace se gli agenti dello Stato fossero liberi di agire in disaccordo con gli obblighi imposti dal diritto internazionale dei rifugiati e dai diritti umani⁴⁴.

Col riesplodere delle rivolte, una prima misura adottata dal governo italiano fu quella di inviare una comunicazione⁴⁵ alla Commissione

gennaio 1944; Id., *UN High Commissioner for Refugees responds to U.S. Supreme Court Decision*, in *Sale v. Haitian Centers Council*, *International Legal Materials*, 32 (1993), 1215; Id., *Comments on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Common Policy on Illegal Immigration*, COM (2001) 672 Final, paragrafo 12, 15 novembre 2001; Id., *Amicus Curiae Brief*, in *Sale*, 21 dicembre 1992.

⁴¹ Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Interception of Asylum Seekers and Refugees: The International Framework and recommendations for a Comprehensive Approach*, EC/50/SC/CRP.17, paragrafo 23, 18th Meeting of the Standing Committee, 9 giugno 2000; Id., Conclusion n. 82 (XLVIII) (1997); Id., Conclusion n. 85 (XLIX) (1988); Id., Conclusion n. 53 (XXXIX) (1981); Id., Conclusion n. 22/XXXII (1981).

⁴² *The Haitian Center for Human Rights et al. v. United States*, Case 10.675, Report n. 51/96, Inter AmCHR, OEA/Ser.L/V/II.95 Doc 7 rev. At 550, 1997.

⁴³ E. LAUTERPACHT, D. BETHLEHEM, *The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement*, cit., 87; B. FRELICK, "Abundantly Clear": *Refoulement*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, XIX, 2 (2004), Georgetown University Law Center, Washington, 245-275; Human Rights Watch, *By Invitation only: Australian Asylum Policy*, XIV, n. 10 (c), dicembre 2002.

⁴⁴ Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Interception of Asylum Seekers and Refugees*, cit.

⁴⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Dialogo con i Paesi*

europea per chiedere l'intervento dell'Agencia europea per il controllo delle frontiere (Frontex) e sollecitare la revisione del sistema di controllo e di concessione dell'asilo con il coinvolgimento dell'Unhcr, una gestione comunitaria dei Centri di identificazione ed espulsione (Cie) e la distribuzione fra gli Stati membri degli oneri finanziari e delle responsabilità per l'accoglienza di rifugiati, richiedenti asilo e migranti irregolari. Con la dichiarazione dello stato di emergenza da parte del governo italiano⁴⁶, il 12 febbraio 2011, prese il via anche l'iniziativa di cooperazione europea per il pattugliamento congiunto delle frontiere – denominata Hermes 2011 – facente riferimento alla cosiddetta *Direttiva rimpatri*⁴⁷ (entrata in vigore il 3 gennaio 2009), per armonizzare i sistemi nazionali relativamente alle regole per il rimpatrio dei clandestini, recepita all'interno del Testo Unico sull'Immigrazione solo con la legge n. 129/2011⁴⁸.

Inerentemente alla problematica questione relativa allo status dei migranti sbarcati, l'Italia tentò la via della richiesta al Consiglio europeo di poter applicare quanto previsto dalla Direttiva n. 2001/55 EC⁴⁹, che prevedeva la possibilità di conferire una tutela immediata e temporanea in caso di afflussi eccezionali di sfollati provenienti da Paesi in cui gli stessi non avessero possibilità di tornare e per i quali non vi fossero le condizioni per utilizzare il sistema d'asilo. La proposta fu però respinta dal Consiglio europeo sulla base di una

del sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza, Bruxelles, 24 maggio 2011.

⁴⁶ Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa*, 12 febbraio 2011 (Gazzetta Ufficiale n. 42 del 21 febbraio 2011).

⁴⁷ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, 16 dicembre 2008.

⁴⁸ Legge 2 agosto 2011, n. 129, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 23 giugno 2011, n. 89, recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari*, Gazzetta Ufficiale n. 181 del 5 agosto 2011 (in vigore dal 6 agosto 2011).

⁴⁹ Direttiva 2001/55/CE, *Norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi*, Consiglio del 20 luglio 2001 (Gazzetta Ufficiale Ue, 7 agosto 2001, L. 212/12).

valutazione del numero relativamente limitato di profughi, a causa della difficoltà di decisione dello status effettivo dei migranti sbarcati e per l'opposizione di alcuni Stati membri, preoccupati che l'approvazione della soluzione avrebbe attratto un numero ancora maggiore di flussi⁵⁰.

In una fase in cui l'Unhcr, il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, Thomas Hammerberg⁵¹, nonché diverse Ong (tra cui Human Rights Watch⁵²) contestavano l'Italia per non rispettare il diritto internazionale e gli standard europei, neanche uno Stato membro dell'Ue criticò l'Italia pubblicamente⁵³. Il Commissario Ue, Jacques Barrot, si disse preoccupato per i respingimenti, aggiungendo che «i soccorritori, compresa Frontex, possono salvare, ma non possono negare l'entrata»⁵⁴. La proposta di Barrot di cooperare con l'Unhcr, per stabilire a quali individui rinviati in Libia offrire eventualmente una risistemazione, esprimeva quel concetto consistente nel portare all'esterno le procedure dell'Ue in materia di rifugiati, tali da sostituire, con un piano volontario e discrezionale, standard e procedure d'asilo legalmente applicabili su suolo europeo. Una proposta che, a fasi alterne, è circolata nel dibattito dell'Ue per più di vent'anni⁵⁵.

⁵⁰ M. GARLICK, J. VAN SELM, *From commitment to practice: the EU response*, in *Forced Migration Review. North Africa and displacement 2011-2012*, 39 (2012), Refugee Studies Centre-Oxford Department of International Development, Oxford, 20-22.

⁵¹ *I respingimenti in mare "rendono impossibile l'accesso alla richiesta di asilo politico". Il Commissario del Consiglio d'Europa torna ad accusare il Governo italiano*, in «www.immigrazione.it», 2 luglio 2009.

⁵² Human Rights Watch, *Italy: Berlusconi Misstates Refugee Obligations*, comunicato stampa, 12 maggio 2009; Id., *Italy/Libya: Forced Return of Migrants Violates Rights*, comunicato stampa, 7 maggio 2009.

⁵³ Neanche le conclusioni della riunione del 4-5 giugno 2009 del Consiglio Giustizia e Affari Interni contenevano alcuna critica all'Italia. Consiglio dell'Unione Europea, *2946th Council Meeting, Justice, and Home Affairs*, comunicato stampa, 10551/09 (Presse 164), 4-5 giugno 2009.

⁵⁴ European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Barrot wants reception points in Libya for asylum seekers*, in *Weekly Bulletin*, 17 luglio 2009.

⁵⁵ Vedi U.N. General Assembly, *International procedures for the protection of refugees: draft resolution*, Danimarca, 12 novembre 1986, U.N. Doc. A/C.3/41/L.51; Secretariat of the IGC, *Working Paper on the Reception in Region of Origin*, Ginevra, 1994; Human Rights Watch, *EU – Managing Migration Means Potential EU Complicity in Neighboring State's Abuse of Migrants and Refugees*, 2, 15 ottobre 2006; Id., *UK Asylum Proposal Denounced*,

2. Le politiche europee verso la Libia

Il controllo congiunto italo-libico della costa libica, i programmi di rimpatrio dalla Libia all'Africa occidentale finanziati dalla Commissione Europea e implementati dall'Oim (Organizzazione internazionale per le migrazioni), la costruzione dei centri di detenzione finanziati dall'Italia, la proposta di centri per l'esame delle domande d'asilo in nord Africa sono tutti esempi di una delocalizzazione del confine dell'Ue dal sud Italia alla Libia: non indicano una separazione, quanto piuttosto una continuità dello spazio dell'Ue e del suo ordinamento giuridico sul suolo africano⁵⁶. Tali procedure sembrano sancire un limite invalicabile tra Italia e Libia e mostrano come il confine meridionale dell'Ue, invece di essere una demarcazione territoriale lineare e continua, non si limiti al territorio dell'Europa, intesa come entità politica, né si ponga come una sorta di barriera alla giurisdizione dell'Unione, ma sia piuttosto uno spazio discontinuo e poroso, che comprende l'area tra l'Italia meridionale e l'Africa sub-Sahariana⁵⁷.

Lo «spettacolo del controllo militarizzato dei confini»⁵⁸, che si verifica regolarmente in mare aperto o lungo le coste di Italia, Spagna e Grecia, accende un riflettore sulle azioni di polizia. Tale rappresentazione fissa nello spazio il confine meridionale dell'Ue, riducendolo a barriera e riaffermando il ruolo degli Stati-nazionali come suoi garanti e sorveglianti. Una lettura di questo tipo semplifica però eccessivamente i flussi migratori, riducendoli al mero attraversamento dei confini e offre una visione incompleta della natura e del funzionamento del confine esterno dell'Ue. I migranti vengono così rappresentati come soggetti situati fuori dall'Europa, che bussano insistentemente alle sue porte, premono contro i suoi confini esterni. Tuttavia, questo tipo di approccio conduce a una rappresentazione fuorviante delle

comunicato stampa, 8 febbraio 2001.

⁵⁶ E. RIGO, *Europa di confine. Trasformazione della cittadinanza nell'Europa allargata*, Meltemi, Roma 2007.

⁵⁷ R. ANDIJASEVIC, *Da eccezione a eccesso*, cit., 7.

⁵⁸ N. DE GENOVA, *La produzione giuridica dell'illegalità*, in (a cura di) S. MEZZADRA, *I confini della libertà. Per un'analisi politica delle migrazioni contemporanee*, DeriveApprodi, Roma 2004, 181-215.

migrazioni dal nord Africa, presentate quasi esclusivamente come un enorme flusso economico illegale diretto verso l'Europa⁵⁹.

A lungo l'Ue ha considerato la Libia come uno Stato lontano e con il quale fosse impossibile cooperare. Tra il 1992 e l'ottobre del 2004, l'Europa impose alla Libia sanzioni economiche e un embargo sulle armi, in ottemperanza a quanto già previsto dalla risoluzione 883 del 1993 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite⁶⁰. Scaduto questo termine, il Consiglio dell'Unione europea acconsentì a coinvolgere la Libia su questioni migratorie⁶¹, inviandovi una missione tecnica, tra il novembre e il dicembre del 2004, «per esaminare piani per combattere l'immigrazione illegale»⁶². Nell'ottobre del 2004, il Consiglio adottò una risoluzione⁶³ al fine di creare un'agenzia di coordinamento tra gli Stati membri per il controllo dei confini esterni. L'agenzia Frontex⁶⁴, divenuta operativa nell'ottobre del 2005, ebbe quindi, da allora, il compito di arginare il flusso di barconi di irregolari provenienti dall'Africa e diretti verso l'Ue.

Nel giugno del 2005, il Consiglio Giustizia e Affari Interni dell'Ue adottò una conclusione⁶⁵ sulla cooperazione con la Libia riguardante

⁵⁹ R. ANDIJASEVIC, *Da eccezione a eccesso*, cit., 8.

⁶⁰ Regolamento (CE) n. 3274/93 del Consiglio, che impedisce la fornitura di taluni beni e servizi alla Libia, 29 novembre 1993; risoluzione n. 883 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, sull'embargo nei confronti della Libia, adottata ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, avente carattere obbligatorio per gli Stati membri, 11 novembre 1993.

⁶¹ Consiglio dell'Unione Europea, *2609th Council Meeting, General Affairs, and External Relations*, comunicato stampa, PRES/04/276, Lussemburgo, 11 ottobre 2004.

⁶² *Ivi*, *Note from the Presidency to the Council. Subject: Draft Council Conclusions on initiating dialogue and cooperation with Libya on migration issues*, Doc no: 9413/1/05 REV 1, 27 maggio 2005; Id., *2609th Council Meeting, General Affairs and External Relations*, cit.

⁶³ Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.

⁶⁴ Il nome completo dell'agenzia è *Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*. Il nome Frontex è una contrazione del francese *frontières extérieures*, frontiere esterne. Il Consiglio di amministrazione di Frontex, costituito da un rappresentante per ogni Stato membro dell'Ue e due rappresentanti della Commissione europea, stabilisce, tra le altre funzioni, il programma di lavoro dell'Agenzia.

⁶⁵ Consiglio dell'Unione Europea, *2664th Council Meeting, Justice and Home Affairs*, comunicato stampa, 8849/05 (Presse 114), Lussemburgo, 2-3 giugno 2005.

le questioni migratorie, che includeva il rafforzamento della cooperazione operativa sistematica tra i rispettivi servizi nazionali responsabili dei confini marittimi e lo sviluppo di operazioni comuni nel Mar Mediterraneo, implicanti lo spiegamento temporaneo di imbarcazioni e velivoli di Stati membri dell'Ue⁶⁶. Le misure *ad hoc* prevedevano anche l'invio di ufficiali di collegamento per l'immigrazione nei porti libici e all'aeroporto di Tripoli a fini d'intercettazione⁶⁷. L'Ue si impegnava, inoltre, a formare funzionari libici sui controlli all'immigrazione e sulle pratiche per l'allontanamento di immigrati illegali⁶⁸.

La conclusione del Consiglio sollecitava anche delle discussioni esplorative con la Libia per «affrontare l'immigrazione illegale in aree come formazione, rafforzamento delle istituzioni, questioni d'asilo e pubblica consapevolezza dei pericoli della migrazione illegale»⁶⁹. Tra i suggerimenti citati per tali discussioni vi erano l'assistenza al rimpatrio di individui cui era stata rifiutata la richiesta d'asilo «a seguito di una procedura d'asilo indipendente in conformità agli standard internazionali» e una maggiore cooperazione e potenziamento nella «gestione della migrazione e protezione dei rifugiati»⁷⁰, in collaborazione con l'Unhcr.

Nel luglio del 2007, Benita Ferrero-Waldner, Commissario europeo per le Relazioni Esterne e la Politica Europea di Vicinato, e il Segretario libico per gli Affari europei del Comitato generale del popolo per il collegamento estero e la cooperazione internazionale, Abdul Ati al-Obeidi, firmarono un memorandum d'intesa ⁷¹ che annoverava

⁶⁶ *Ivi*, *JHA Council adopts conclusions on the introduction of dialogue and cooperation with Libya on immigration issues*, comunicato stampa, 3 giugno 2005.

⁶⁷ Il Consiglio Giustizia e Affari Interni dell'Ue adottò, il 19 febbraio 2004, un regolamento sulla creazione di una rete di ufficiali di collegamento per l'immigrazione. Esso concerneva la «prevenzione e la lotta all'immigrazione illegale, al rinvio di immigrati illegali e la gestione della migrazione legale», ma non conteneva alcun riferimento al diritto di asilo. Consiglio dell'Unione Europea, *2561st Council Meeting, Justice, and Home Affairs*, comunicato stampa, 58314/04 (Presse 37), 19 febbraio 2004.

⁶⁸ *Ivi*, *Draft Council Conclusions on initiating dialogue and cooperation with Libya on migration issues*, 9413/1/05 REV 1, 27 maggio 2005.

⁶⁹ Consiglio dell'Unione Europea, *2664th Council Meeting, Justice and Home Affairs*, cit.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Decisione n. 878/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2007,

l'immigrazione come area di interesse comune⁷². L'anno dopo, la Commissione europea e la Libia diedero il via a negoziati per un vasto accordo (l'accordo quadro Ue-Libia)⁷³, che invitava al dialogo politico e alla cooperazione in politica estera, in particolare sulle questioni di sicurezza e migrazione.

Il 27 maggio 2009, dopo l'inaugurazione delle operazioni navali congiunte italo-libiche, Jacques Barrot, vicepresidente della Commissione europea per la Giustizia, la Libertà e la Sicurezza, inviò una lettera al presidente del Consiglio europeo sollecitando un approccio comunitario doppio su asilo e protezione umanitaria, suggerendo – sul fronte interno – uno sforzo volontario tra gli Stati membri dell'Unione per una «risistemazione di persone sotto protezione internazionale»⁷⁴. Nel luglio dello stesso anno, sempre Barrot disse che l'Ue avrebbe presentato un pacchetto di ottanta milioni di euro, durante la visita in Libia prevista per il settembre 2009, dei quali venti sarebbero stati destinati alla costruzione di centri d'alloggio per richiedenti asilo e sessanta per progetti di gestione della migrazione sulla frontiera libica meridionale⁷⁵.

Una volta normalizzata la presenza dei campi per stranieri sui territori degli Stati europei e nei loro ordinamenti giuridico-costituzionali di stampo dichiaratamente democratico, si ritenne dunque conveniente “esternalizzarli”, spostarli (o meglio, spostarli nuovamente) al di là delle frontiere fisiche dell'Unione, verso i Paesi del Maghreb. Ai Paesi nordafricani che si affacciano sul Mediterraneo, l'Europa impose «par

che modifica e proroga la decisione n. 804/2004/CE che istituisce un programma d'azione comunitaria per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari della comunità («Programma Hercule II»), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 25 luglio 2007.

⁷² Commissione Europea, *Commissioner Ferrero-Waldner visits Libya to reinforce EU-Libya relations*, comunicato stampa, IP/09/227, 6 febbraio 2009. Ferrero-Waldner visitò la Libia nel febbraio 2009 per condurre un ulteriore giro di negoziati. Si riporta che, nel corso della visita, abbia annunciato un pacchetto di assistenza per l'immigrazione pari a venti milioni di euro. Vedi, *Libya: EU agrees cash to combat illegal immigration*, in «Euronews», 11 febbraio 2009.

⁷³ *Négociations de l'accord-cadre Ue-Libye*, INI – Procédure d'initiative 2010/2268 (INI), 26 gennaio 2010.

⁷⁴ Lettera di Jacques Barrot, vicepresidente della Commissione Europea, a Martin Pecina, ministro dell'Interno ceco e Presidente del Consiglio europeo, 27 maggio 2009.

⁷⁵ *EU wants Libya to host asylum seekers*, in «Afrique en Ligne», Bruxelles, 22 luglio 2009.

voie de coopération asymétriques et de partenariat dominés, la soustraction des tâches de traque, dissuasion et éloignement des migrants»⁷⁶.

Il vicedirettore di Frontex, Gil Arias-Fernandez, si pronunciò a favore di questa e altre operazioni simili: «Stando alle nostre statistiche, siamo in grado di dire che gli accordi [tra la Libia e l'Italia] hanno avuto un impatto positivo. A livello umanitario, meno vite sono state messe a repentaglio, per via di un minor numero di partenze. Ma la nostra agenzia non ha la capacità di confermare se il diritto d'asilo, così come altri diritti umani, venga rispettato in Libia»⁷⁷.

Stabilire quanto effettivamente una politica di rinvio abbia un impatto positivo, senza sapere se i diritti umani dei respinti vengano violati o meno, sembra però sancire che un potenziale vantaggio umanitario, quale l'evitare perdite umane in mare, prevalga su un diritto umano – il diritto di partire e di cercare asilo –, contravvenendo a quanto esplicitamente previsto dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo⁷⁸.

3. Il limbo di Kufra

Sebbene il diritto internazionale dia una definizione di *lavoratore migrante*, non ne fornisce una della figura del migrante di per sé⁷⁹. Nel contesto di tale lavoro, si potrebbe dunque affermare che *migrante* sia semplicemente il termine più ampio e inclusivo per descrivere cittadini di Paesi terzi che entrino, risiedano o partano dalla Libia, comprendendo, allo stesso tempo, sia il sottogruppo di richiedenti asilo in cerca di protezione al di fuori della Libia sia quello più ristretto di individui a cui sia stato già conferito lo status di rifugiato.

Il diritto internazionale fa un'accurata distinzione tra *traffickers* e

⁷⁶ J. VALLUY, *Introduction: l'Europe des camps. La mise à l'écart des étrangers*, in *Cultures&Conflits*, 57/1, L'Harmattan, Parigi 2005, 5-11.

⁷⁷ *Immigration: Illegal Arrivals from Sea Halved in Italy*, in «ANSamed», 9 luglio 2009.

⁷⁸ Universal Declaration of Human Rights, articles 13.2 and 14.1. GA res. 217A (III), UN Doc A/810 at 71 (1948).

⁷⁹ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (Migrant Workers Convention) adottata il 18 dicembre 1990, G.A. Res. 45/158, annex, 45 U.N. GAOR Supp. (n. 49A) at 262, U.N. Doc. A/45/49 (1990), entrata in vigore il 1° luglio 2003.

smugglers. Il *Protocollo per prevenire, sopprimere e punire il traffico di persone, specialmente donne e bambini*, definisce come “tratta di persone” (*trafficking*) il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l’ospitare o accogliere persone tramite «l’impiego o la minaccia d’impiego della forza o di altre forme di coercizione [...] o tramite il dare o il ricevere somme di danaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un’altra a scopo di sfruttamento»⁸⁰. Il *Protocollo per combattere il traffico di migranti per via terrestre, aerea e marittima* definisce come “traffico di migranti” (*smuggling*) «il procurare un vantaggio finanziario o materiale al fine di ricavare l’ingresso illegale di una persona»⁸¹. Questa distinzione pare, tuttavia, confondersi in Libia. Se, da una parte, quasi tutti i migranti privi di documenti denunciano di essere soggetti all’impiego o alla minaccia d’impiego della forza da parte degli individui che li trasportano, non è chiaro se essi subiscano generalmente forme di coercizione finalizzate allo sfruttamento, così come definite nel *Protocollo per prevenire, sopprimere e punire il traffico di persone*, quali la prostituzione, altre forme di sfruttamento sessuale o lavoro forzato⁸².

Maltrattamenti e percosse sembrano la prassi nelle carceri libiche. Testimoni hanno raccontato di acqua gettata sul pavimento, sul quale vengono poi appoggiati fili della corrente elettrica. Gli abusi più frequenti riportati dai migranti, spesso i più gravi, avvengono quando

⁸⁰ Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention on Transnational Organized Crime (Trafficking Protocol), adottato il 15 Novembre 2000, G.A. Res. 55/25, annex II, 55 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 60, U.N. Doc. A/45/49 (Vol. I) (2001), entrato in vigore il 25 dicembre 2003.

⁸¹ Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea, and Air, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Crime (Smuggling Protocol), adottato il 15 novembre 2000, G.A. Res. 55/25, annex III, U.N. GAOR, 55th Sess., Supp. No. 49, at 65, UN Doc. A/45/49 (Vol. I) (2001); 40 ILM 384 (2001), entrato in vigore il 28 gennaio 2004.

⁸² Il *Trafficking in Persons Report 2009* del Dipartimento di Stato degli Usa, classifica la Libia come un Paese “tier 2, Watch List” per il traffico umano. «Benché non siano disponibili cifre precise, osservatori stranieri stimano che tra lo 0,5 e l’1% di stranieri (cioè fino a ventimila persone) siano vittime di traffico umano. In alcuni casi, i debiti legati al traffico e lo status di illegalità lasciano i migranti esposti a una coercizione che può sfociare in prostituzione o lavoro forzato; chi impiega i migranti irregolari, a volte, trattiene i pagamenti o i documenti di viaggio». U.S. Department of State, 2009.

entrano (o rientrano) in Libia e quando vi fanno ritorno dopo un tentativo fallito di partenza su barconi o quando vengono espulsi dal Paese. In molti casi, i migranti in viaggio attraverso la Libia non comprendono chi siano i loro aguzzini, se poliziotti o criminali, ma sono perlopiù convinti che i due gruppi siano in combutta tra loro nel gestire la tratta e la detenzione⁸³. Le autorità e le milizie libiche non fanno distinzione tra migranti, richiedenti asilo e rifugiati: per loro sono semplicemente degli “irregolari” e, in quanto tali, condannati a una sorta di limbo legale. Il generale di brigata Mohamed Bashir Al Shabbani, direttore dell’ufficio immigrazione al Comitato Generale del Popolo per la Pubblica Sicurezza, dichiarò ad Human Rights Watch che «non ci sono rifugiati in Libia. Ci sono individui che si intrufolano clandestinamente nel Paese e non possono essere descritti come rifugiati. Chiunque entri nel Paese senza documenti e permessi formali viene arrestato»⁸⁴.

Che sia o meno coinvolta in più ampie operazioni di traffico, la polizia stradale, specialmente sulle strade provenienti dai confini, così come la polizia di guardia nei centri di detenzione per migranti, trae regolarmente profitto esigendo e accettando tangenti per il rilascio dalla propria custodia. Nel caso dei migranti detenuti, ciò di solito implica che si stabilisca un contatto con le loro famiglie nei Paesi d’origine per effettuare trasferimenti di denaro o che la polizia stessa contatti i trafficanti per il viaggio che segue il rilascio⁸⁵. Generalmente avviene che le autorità libiche dell’area costiera mettano i migranti (in particolare quelli provenienti dal Corno d’Africa) su dei camion e li mandino a Kufra, facendoli passare attraverso il confine di terra con il Sudan (anche se spesso vengono lasciati nel deserto, all’interno del territorio libico). Una volta raggiuntolo, i migranti non hanno altra scelta, se non quella di mettersi, ancora una volta, nelle mani dei

⁸³ Human Rights Watch, *Scacciati e schiacciati. L’Italia e il respingimento di migranti e richiedenti asilo, la Libia e il maltrattamento di migranti e richiedenti asilo*, Usa 2009, 12, 22.

⁸⁴ *Ivi*, 7, 10.

⁸⁵ Oltre al rapporto *Scacciati e schiacciati* citato, anche il rapporto, *Stemming the Flow*, documenta questo fenomeno. Esso riscontrò una «corruzione endemica nel sistema immigrazione. Migranti e rifugiati hanno riportato, ripetutamente, che i detenuti potevano pagarsi l’uscita corrompendo le guardie o i loro superiori», *Human Rights Watch, Stemming the Flow. Abuses against migrants, asylum seekers and refugees*, 2006, 38.

trafficienti che in principio li avevano portati da Kufra verso Bengasi o Tripoli. I viaggi sui camion sono estremamente pericolosi e degradanti: moltissimi migranti hanno riferito ad Human Rights Watch di venir stipati in veicoli sigillati e quasi privi d'aria, dove i passeggeri vengono lasciati in piedi per un viaggio che dura almeno due giorni, senza nemmeno il permesso di urinare o evacuare. La "deportazione" da Kufra spesso segue alle traumatiche esperienze di un tentativo fallito di partenza su un barcone, di un arresto o di una detenzione nelle prigioni del nord⁸⁶.

Situata in una remota località sudorientale della Libia, Kufra è il posto di detenzione più frequentemente menzionato dai migranti che Human Rights Watch ha intervistato a Malta e in Italia. In questo luogo vengono detenuti sia migranti al loro ingresso nel Paese, sia quando stanno per essere trasportati al di là dei confini di terra con il Sudan e l'Egitto. A Kufra non esiste un singolo centro di detenzione: sebbene ce ne sia uno gestito dal governo, anche i trafficanti vi tengono le proprie strutture detentive. Qui i migranti vengono detenuti per un periodo indefinito, hanno una comunicazione minima con i loro carcerieri e non vengono rilasciati fino a che pagano tangenti. Il centro è costituito da un cortile centrale e sei stanzoni per la detenzione, ciascuno dei quali può contenere più di cento persone. A seconda del numero di detenuti, alcune stanze a volte rimangono vuote e questo spesso crea un'inutile condizione di sovraffollamento delle stanze in uso. La struttura è circondata da mura con prese d'aria vicino al soffitto, così che ai detenuti sia precluso di guardare cosa avviene all'esterno. Non ci sono medici o infermieri a disposizione; al massimo, ai detenuti viene concesso di uscire una volta al giorno, quando devono essere contati dalle guardie, ovverosia il momento in cui si verificano la maggior parte dei pestaggi⁸⁷. Una situazione questa ben nota anche alle autorità europee, tant'è vero che persino l'Alto Commissario Onu per i Diritti Umani, Navi Pillay, sulla questione dei prigionieri si disse «molto preoccupata per le condizioni di detenzione delle persone trattenute dalle milizie, tra cui molti cittadini dell'Africa sub-sahariana accusati di aver appoggiato Gheddafi. Abbiamo ricevuto segnalazioni inquietanti di tortura in centri di detenzione

⁸⁶ Human Rights Watch, *Scacciati e schiacciati*, cit., 14-15.

⁸⁷ *Ivi*, 15, 82.

segreta»⁸⁸.

4. I centri di detenzione libici paradigma del moderno campo

Il centro detentivo di Kufra ben si presta a mostrare come la Libia sia un teatro in cui si inscena la *forma campo*⁸⁹. Elemento precipuo della politica di immigrazione e asilo, la reclusione degli stranieri avviene nei centri di detenzione, strumenti necessari al fine di porre in essere la marginalizzazione delle popolazioni giudicate indesiderabili, nonché luogo di numerose violazioni dei diritti fondamentali. Sono spazi confinati, che producono al proprio interno condizioni di vita ridotte all'essenziale, che si traduce in una mera sopravvivenza (sostanzialmente eterodiretta e continuamente erosa da deprivazioni), riflettendo un ordine esterno che si configura in termini di costante minaccia e di radicale esclusione⁹⁰. Tali luoghi, che Hannah Arendt in un capitolo de *Le origini del totalitarismo* definiva come «surrogati di patrie impossibili»⁹¹, si possono ricondurre alla categoria cumulativa e generica di campi, strutture di internamento, più o meno coatto, che fanno della temporaneità un sistema.

La detenzione amministrativa degli stranieri racchiude realtà diverse dal punto di vista delle forme, delle condizioni e delle finalità che assume. I campi, veri e propri luoghi di privazione della libertà, servono in genere a identificare le persone ed esaminare la loro situazione in vista dell'ammissione o dell'espulsione dal territorio. Luoghi invisibili di detenzione, spazi informali dove, per presunti motivi di urgenza, le autorità detengono alcune persone, sospendendo ogni forma di legalità.

I centri di detenzione amministrativa hanno funzioni simboliche-ideologiche-spettacolari, politiche, poliziesche, economiche e geopolitiche⁹², sono filtri, «camere di compensazione per l'inclusione

⁸⁸ Z. CHERFAOUI, *La chasse aux pro-Gueddafi continue. La situation des droits de l'homme inquiète l'ONU*, in «El Watan», 31 gennaio 2012.

⁸⁹ F. RAHOLA, *Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell'umanità in eccesso*, Ombre corte, Verona 2003.

⁹⁰ Id., *Rappresentare "gli spazi del fuori". Note per un'etnografia dei campi profughi*, in (a cura di) M. VAN AKEN, *Rifugiati*, 5 (2005), Meltemi, Roma, 69.

⁹¹ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, Torino 2004, 394.

⁹² A. SCIURBA, *Campi di forza. Percorsi confinati di migranti in Europa*, Ombre Corte,

selettiva di determinati gruppi di migranti»⁹³, dispositivi di valorizzazione dei movimenti migratori, come produttori continui di clandestinità e strumenti di “clandestinizzazione” del lavoro migrante al servizio di un sistema economico capitalistico. Dispositivi perfettamente rispondenti a una strategia di governo i cui obiettivi reali sono «non l’esclusione definitiva, ma l’inclusione regolata, non l’arresto completo della mobilità, ma la sua gestione, non l’effettiva messa a distanza della potenzialità dei migranti, ma la sua messa a valore attraverso canali che li privino di tutele giuridiche, sindacali, ecc.»⁹⁴. Essi assumono inoltre la funzione politica di “indirizzare il disagio” e rilocalizzare le tensioni sociali, diventando allo stesso tempo strumento di normalizzazione della pratica dell’internamento e attuatori di una strategia di controllo della popolazione, prevenendo il pericolo. Alla luce di ciò, appare lampante il contrasto tra i campi del passato – soprattutto quelli del totalitarismo novecentesco –, caratterizzati da eccesso, eccezionalità e immobilità senza via di scampo e il ruolo di primo piano giocato invece dai campi moderni, all’interno dei processi di gestione dell’esistenza e del suo movimento libero⁹⁵.

Dal punto di vista amministrativo, le autorità possono detenere i migranti irregolari indefinitamente, con la presunta ragione di organizzare il loro rimpatrio, anche in assenza di prospettive immediate per effettuare il loro allontanamento. Una fonte diplomatica in Libia ha riferito ad Human Rights Watch che i migranti possono essere detenuti per un periodo di tempo che va da qualche settimana fino a vent’anni⁹⁶. La decisione sul rilascio si basa prevalentemente sul sovraffollamento delle strutture e gli individui vengono rilasciati nel momento in cui i centri di detenzione diventano troppo pieni per contenere altri detenuti. L’articolo 9 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (Pidcp), di cui la Libia è Stato parte, stabilisce che: «Ogni individuo ha diritto alla libertà o alla

Verona 2009.

⁹³ R. ANDRIJASEVIC, *Tra Lampedusa e Libia. Storie di internamenti e deportazioni*, in *Conflitti globali*, 4 (2007), Agenzia X, Milano 2007, 150.

⁹⁴ A. SCIURBA, *Campi di forza*, cit., 207.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ Human Rights Watch, *Scacciati e schiacciati*, cit., 80.

sicurezza della propria persona. Nessuno può essere arbitrariamente arrestato o detenuto. Nessuno può esser privato della propria libertà, se non per i motivi e secondo la procedura previsti dalla legge»⁹⁷. La detenzione è considerata *arbitraria* se non è autorizzata dalla legge o non è conforme alla stessa. È arbitraria anche quando è accidentale, fortuita o non accompagnata da procedure eque per un esame legale⁹⁸. La detenzione arbitraria è stata definita non solo come contraria alla legge, ma anche comprensiva di elementi di ingiustizia e mancanza di ragionevolezza. Dato il crescente fenomeno della detenzione indeterminata di migranti e rifugiati, il *Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria* delle Nazioni Unite ha elaborato dei criteri per determinare se la privazione di libertà di migranti e richiedenti asilo sia realmente arbitraria. Il *Principio tre* stabilisce che un migrante o richiedente asilo in detenzione preventiva sia «portato tempestivamente di fronte a un giudice o altra autorità» e il *Principio sette* impone che «un periodo massimo dovrebbe essere deciso per legge e che il carcere preventivo non può essere, in alcun caso, illimitato o di durata eccessiva»⁹⁹.

Il campo è oggi il paradigma biopolitico dell'Occidente¹⁰⁰, scrive Giorgio Agamben in *Homo sacer. L'homo sacer* era, nell'antica Roma, l'uomo a cui veniva attribuita la colpevolezza di un delitto, per questo non era più immolabile in sacrificio, ma uccidibile da tutti; stava nella «terra di nessuno», a metà tra la vita politica e l'esecuzione della condanna a morte, fuori dalla comunità, ma non ancora dall'esistenza. Per questo Agamben parla di «nuda vita», ossia dell'uomo privato di ogni dignità politica e religiosa e ridotto alla pura esistenza materiale e fisica. Gli abitanti dei campi sono dunque stati esclusi da qualunque forma di statuto politico e ridotti integralmente a nuda vita: «il campo

⁹⁷ Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, art. 9, New York, 16 dicembre 1966 (entrato in vigore il 23 marzo 1976).

⁹⁸ Inoltre, migranti e richiedenti asilo in detenzione devono essere informati per iscritto e in un linguaggio a loro comprensibile, delle motivazioni della loro detenzione e della possibilità di ricorso a un'autorità giudiziaria, che abbia il potere di decidere tempestivamente sulla legalità della detenzione e che possa ordinare il rilascio, se vi sono gli estremi. United Nations Commission on Human Rights, *Report of the Working Group on Arbitrary Detention*, E/CN.4/2000/4, Annex II, Deliberation No. 5, *Situation Regarding Immigrants, and Asylum Seekers*, 28 dicembre 1999.

⁹⁹ United Nations Commission on Human Rights, *Report of the Working Group on Arbitrary Detention*, cit.

¹⁰⁰ G. AGAMBEN, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Einaudi, Torino 2005, 129.

è anche il più assoluto spazio biopolitico che sia mai stato realizzato»¹⁰¹, in cui il potere non ha di fronte a sé che la pura esistenza senz'alcuna mediazione. Il campo realizza quell'«esclusione includente»¹⁰² attraverso la quale lo stato d'eccezione viene ricompreso nell'ordinamento e il diritto si confonde con il fatto. Nel sistema dello Stato-nazione, i cosiddetti diritti sacri e inalienabili dell'uomo si mostrano carenti di ogni forma di tutela, nel momento stesso in cui non sia possibile annoverarli tra i diritti dei cittadini di uno Stato¹⁰³.

Hannah Arendt sosteneva che il rifugiato, il quale avrebbe dovuto rappresentare l'uomo dei diritti per eccellenza, incarnava invece la crisi di questo concetto. Le zone di attesa per i migranti sono «spazi di eccezione» dove vengono di fatto sospesi i diritti legati alla cittadinanza. Questi luoghi sono stati pensati come tali fin dal principio: zone di sospensione della legge, proprio come zone di sospensione assoluta della legge erano i campi di concentramento, in cui – come diceva Hannah Arendt – tutto era possibile. Se i soggetti sono già stati espulsi, sono inesistenti sul territorio dello Stato dal punto di vista giuridico, quindi la situazione di eccezione che si crea è che le persone detenute in questi centri non hanno alcuno status giuridico assegnato. È come se la loro esistenza fisica fosse stata disgiunta dal loro statuto giuridico. Il *campo* è dunque il luogo in cui, in quanto spazio d'eccezione, non dimorano dei soggetti giuridici, ma delle nude esistenze.

Secondo Agamben, la figura dell'«espulso trattenuto» è ancora più paradossale rispetto all'internato nei campi nazisti: qui i detenuti erano privati di tutto, non erano più cittadini, quasi non-uomini, non più nulla e quindi uccidibili. Gli immigrati, invece, sono degli espulsi: non ci sono, però vengono trattenuti¹⁰⁴. Il paradosso implicito nella Dichiarazione degli inalienabili diritti umani consisteva nel prendere in considerazione un uomo «astratto», che non esisteva in nessun luogo. Evidenziando il tassello mancante fra nascita e nazione, il

¹⁰¹ *Ivi*, 191.

¹⁰² *Ivi*, 41-42.

¹⁰³ *Ivi*, 196-198.

¹⁰⁴ G. AGAMBEN, *Nei campi dei senza nome*, a cura di Beppe Caccia, in «il manifesto», 3 novembre 1998.

rifugiato fa apparire per un attimo sulla scena politica quella nuda esistenza che ne costituisce l'essenziale premessa¹⁰⁵.

Agamben rileva gli esiti fallimentari delle politiche basate sull'affermazione dei diritti umani: a suo avviso bisogna separare nettamente il concetto di rifugiato (e la simbologia legata a questa figura) dal soggetto che incarna i diritti dell'uomo e prendere in seria considerazione la tesi della Arendt, che legava le sorti dei diritti a quelle dello Stato-nazione moderno, sostenendo che il tramonto e la crisi di quest'ultimo implicassero necessariamente il divenire obsoleti dei primi. Il rifugiato va considerato per quello che è realmente, ossia nulla di meno che un concetto-limite che mette in crisi radicale i cardini dello Stato-nazione – dal nesso nascita-nazione a quello uomo-cittadino – e permette così di sgomberare il campo da un rinnovamento categoriale ormai inderogabile, in vista di una politica in cui la nuda vita non sia separata e contestata nell'ordinamento statutale, nemmeno attraverso la categoria dei diritti umani¹⁰⁶. Ecco allora che i diritti umani, privi della tutela politica di una comunità di riferimento, manifestano tutta la fragilità della loro natura: la sfortuna degli individui senza status giuridico sta nel fatto che per essi non esiste più nessuna legge e quindi nessuno desidera più neppure opprimerli: «La concezione dei diritti umani è naufragata nel momento in cui sono comparsi individui che avevano perso tutte le altre qualità e relazioni specifiche, tranne la loro qualità umana. Il mondo non ha trovato nulla di sacro nell'astratta nudità dell'essere-uomo»¹⁰⁷.

«Il nostro tempo – il suo moderno imperialismo militare, le ambizioni quasi teologiche dei suoi governanti dispotici e totalitari – è il tempo dei rifugiati, dei profughi, dell'immigrazione delle masse»¹⁰⁸, recitava Edward Said nel suo *Reflections on exile*. Il presente non sarebbe più il tempo di singolarità eccentriche e fuori posto dunque, di apolidi perseguitati per ragioni politiche, religiose o di qualsiasi altra natura, bensì un tempo contraddistinto dalla presenza di masse ingenti di

¹⁰⁵ G. RUOCCO, *Alle radici della libertà umana: percorsi della biopolitica*, in *Meridiana*, 50-51 (2004), Viella, Roma, 8.

¹⁰⁶ G. AGAMBEN, *Homo sacer*, cit., 148-149.

¹⁰⁷ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, cit., 415.

¹⁰⁸ E. SAID, *Reflection on Exile, and Other Essays*, Harvard University Press, Cambridge 2000, 176.

persone costrette all'apolidicità e alla non appartenenza, senza che questo attribuisca quasi mai a qualcuno delle responsabilità individuali. «Rifugiati, profughi e migranti [...] saranno sempre considerati "masse", quasi a rappresentare l'opposto, complementare e dialettico, di quella società degli individui di cui continua a parlare molta sociologia contemporanea»¹⁰⁹.

Che l'esilio sia divenuto qualcosa di anacronistico e raccontato con enfasi, lo testimonia il fatto che oggi alle persone "fuori posto" si attribuiscono definizioni che nel lessico del diritto internazionale e umanitario vengono suddivise in: *internally displaced* (sfollati), *asylum seekers* (sfollati che però hanno attraversato i confini dei territori di pertinenza), *temporary refugees* o rifugiati di *prima facie* (individui in fuga ai quali, non essendovi condizioni che impediscono il riconoscimento dello statuto di rifugiati, viene assegnato un asilo *pro tempore*), migranti economici o meno, regolari o meno, *illegal aliens*.

«In questo caso si tratta di indicare un punto limite, una condizione che sfugge a quell'artificio nominalistico che appartiene al diritto (un individuo, una definizione, uno status), perché eccede ogni definizione univoca, ogni criterio partitivo di appartenenza. Il solo modo per poter nominare questo "eccesso" sarà allora quello di azzerare condizioni individuali e biografiche, riconducendole a categorie cumulative, massificate, totalizzanti o reificandole su presupposti nazionali ed etnici»¹¹⁰.

Per ogni tappa, ogni definizione degli individui in questione, corrisponde un campo perfettamente legale, un centro temporaneo attrezzato. Raccontare i luoghi attraverso i soggetti, vuol dire coglierne il senso, a partire dal loro status. Anche in questo caso, le definizioni ufficiali abbondano di eufemismi e artifici retorici. Tra giochi di parole in cui l'accento cadrà sull'elemento della provvisorietà e della precarietà assoluta (comprendendo sia i luoghi che i soggetti), ovvero sul carattere detentivo o, ancora, su quello protettivo e di accoglienza,

¹⁰⁹ F. RAHOLA, *La forma campo. Appunti per una genealogia dei luoghi di internamento contemporanei*, in *Deportate, esuli, profughe. Rivista telematica di studi sulla memoria femminile*, 5-6 (2006), Università Ca' Foscari, Venezia, 17.

¹¹⁰ *Ivi*, 18.

si alternano definizioni ripetitive: *Emergency temporary locations*, oppure, nella variante più estesa e meno adoperata, *Temporary protected areas* (o ancora, in una formula più retorica, *Safe Havens*) per gli *internally displaced*; *Transit processing centres* o “centri di identificazione” per gli *asylum seekers*; *Refugees temporary centres* o “Centri di accoglienza temporanea” per i *temporary refugees*; *Detention centres*, “Centri di permanenza temporanea”, *zones d’attente* per i migranti irregolari¹¹¹: tutti comunque *luoghi di transito*.

Ricorrere a simili categorie per definire individui perseguitati e giustificarne l’internamento significa, in realtà, assegnarli a un gruppo e localizzarli in un posto. Significa ricondurre biografie concrete ed esperienze vissute ad astrazioni che eliminano ogni elemento individuale: nessun connotato personale contribuisce alla collocazione e all’identificazione politica di queste esistenze; al contrario, ogni biografia viene sminuita in base a principi di mera appartenenza, numeri da inserire in classi costruite su presupposti etnici, piuttosto che su categorie procedurali che ne oggettivino lo status. Si giunge pertanto a una totale spersonalizzazione: un riconoscimento impossibile produce uno spazio indistinto, dove gli individui non sono più singolarità, ma collettivi da gestire, nel migliore dei casi, in base a criteri umanitari¹¹². Nell’assoluta temporaneità cui condannano, nella provvisorietà che sanciscono, i campi non sono solo l’unico luogo possibile per individui *displaced*, ma sono soprattutto ciò che, profilandosi come eventualità, definisce differenzialmente l’umanità che eccede confini, territori e forme di appartenenza univoche come internabile e deportabile; sono l’unico territorio possibile in cui confinare l’eccedenza.

L’idea di superfluità sembrerebbe accomunare i campi e l’umanità destinata a trovarvi rifugio. L’ipotesi, risalente alla Arendt, è sintomo di una certa idiosincrasia nei confronti di tutto ciò che non si configura come astrattamente politico e non si colloca lungo il confine assoluto, il vero e proprio *finis terrae*, che distingue chi appartiene da chi no, il cittadino dall’apolide¹¹³. La drammatica emergenza delle deportazioni

¹¹¹ *Ivi*, 19.

¹¹² F. RAHOLA, *Rappresentare gli spazi del fuori*, cit., 74.

¹¹³ F. RAHOLA, *La forma campo*, cit., 23.

e dei confinamenti forzati offre l'idea del senso di qualcosa che sta «fuori dai calcoli» e che Arif Dirlik invita a pensare globalmente:

«I “*basket case*”, tutti quelli che non hanno nulla da perdere e si rivelano non essenziali – i quattro quinti della popolazione mondiale, stando alle stime fornite dai manager “globali” – non devono neppure essere colonizzati: basta marginalizzarli. La nuova produzione flessibile ha reso obsoleto il ricorso a forme esplicitamente coercitive e disciplinari nei confronti del lavoro vivo, tanto “a casa” quanto all'estero, nelle colonie. Le persone e i luoghi che non rispondono alle necessità del capitale o che sono ormai troppo lontani dal poter rispondere efficacemente, finiscono semplicemente per trovarsi fuori dai suoi calcoli»¹¹⁴.

Parole che danno il senso di uno scarto assoluto, lontano anni luce da ogni investimento produttivo. Tale sembra essere la condizione dell'umanità in esubero, che affolla una *shantytown* o un campo profughi: individui esclusi da logiche economiche, per i quali non vale neppure il linguaggio corrente dello sfruttamento¹¹⁵. Anche se, forse, le migrazioni contemporanee esemplificano una fenomenologia dell'eccesso, rispondente a logiche propriamente produttive, se non di sfruttamento, in quanto rappresentano un'umanità sfruttata proprio perché non personificata né riconosciuta, in quanto resa clandestina.

5. I percorsi confinati dell'umanità in eccesso

Distinguere tra un *surplus* immediatamente produttivo e uno assolutamente “residuale”, astrattamente politico, fa perdere di vista il dato essenziale, vale a dire quello strettamente connesso alle biografie stesse, smarrendo così un *continuum* che diventa elemento precipuo dell'eccesso contemporaneo. Ai bordi della frattura profonda che si apre tra il lavoro e i diritti e tra la vita e ogni contesto, si erige il vero confine dell'eccedenza: un confine politico, ma anche economico; un confine che disarticola e riarticola ogni rapporto economico-

¹¹⁴ A. DIRLIK, *The Postcolonial Aura*, in *Critical Inquiry*, The University of Chicago Press, Chicago 1994, 351.

¹¹⁵ F. RAHOLA, *La forma campo*, cit., 24.

politico. E da cui emerge, come un *fil rouge*, un'immagine ingigantita e deforme della minaccia quotidiana della precarietà, che definisce l'esistenza tanto delle non-persone (gli apolidi di oggi), quanto dei milioni di "cittadini che non appartengono" o la cui appartenenza è ridotta ad anonimato¹¹⁶.

L'eccedenza supera i confini politici e geografici, perché composta da soggetti che, al di là di uno sfruttamento immediato e del tutto slegato da una possibile biografia, non contano e non vengono considerati; allude all'esistenza – elemento ininfluenza della società contemporanea – di una porzione enorme di umanità che sembra potersi usare e gettare a proprio piacimento. E, di queste esistenze in transito, l'eccedenza rivela condizioni di vita che si riducono a un semplice riconoscimento biologico (quello che, nel nome dei diritti umani, viene garantito in un campo profughi) e a possibilità di morte incensibile e anonima, un «naufragio senza spettatori», parafrasando Blumenberg¹¹⁷. Su questa umanità in eccesso incombe lo spettro del campo di internamento, come solo territorio possibile, a marcare una condizione che va oltre ciò che sociologicamente e politicamente si intende per esclusione. Una condizione che indica la crisi complessiva in cui affonda un sistema inclusivo, un'idea di diritto, una forma di appartenenza. «I campi, in questo senso, segnalano il modo in cui si riarticolarono le nuove differenze di status, di classe e di "razza" nel quadro dei processi di deterritorializzazione globale»¹¹⁸, producono differenze che ratificano una condizione che supera ogni rappresentazione convenzionale in termini di esclusione e che, probabilmente, viene inclusa (o meglio, reclusa)¹¹⁹ su basi assolutamente differenziali, se non di vero e proprio *apartheid*¹²⁰.

¹¹⁶ Ivi, 25.

¹¹⁷ H. BLUMENBERG, *Naufragio con spettatore*, il Mulino, Bologna 1991.

¹¹⁸ F. RAHOLA, *La forma campo*, cit., 25.

¹¹⁹ S. MEZZADRA, *I confini della libertà*, cit.

¹²⁰ È verso un vero e proprio regime di *apartheid* che, secondo Étienne Balibar, si sta andando a incanalare il processo di integrazione e di costituzionalizzazione dello spazio europeo, segnato dalla presenza di una sottocategoria di cittadinanza (quella migrante) di cui Balibar sottolinea, in particolare, il carattere postcoloniale e la condizione di costante deportabilità. Si vedano É. BALIBAR, *L'Europa, l'America, la guerra*, Manifestolibri, Roma 2004; Id., *Europe, pays des frontières*, in *Europe Constitution Frontière*, Éditions du Passant, Parigi 2005.

In un mondo unificato dal mercato e lacerato da conflitti permanenti e da confini deterritorializzati, la forma campo, come luogo emergenziale e come minaccia incombente, definisce materialmente l'esistenza di un'umanità in eccesso, ancora una volta, internabile e deportabile. Il marchio che i campi lasciano, la loro specifica produttività, agisce soprattutto nel segno della possibilità di internamento, confinamento e deportazione. Nell'assoluta temporaneità cui condannano, nella provvisorietà che decretano, i campi non sono tanto l'unico territorio possibile per individui *displaced*, ma sono soprattutto ciò che, prospettandosi come eventualità, definisce l'esistenza di soggetti internabili e deportabili, producendo così una radicale differenza di status all'interno della popolazione "ospitata" su un dato territorio, scomponendo differenzialmente le forme di riconoscimento, la dotazione di diritti, in ultimo, l'idea stessa di cittadinanza¹²¹.

Dunque, il ricorso ai campi, piuttosto che suggellare una condizione definitiva, definisce e riconduce le biografie di migranti e soggetti a diverso titolo "fuori posto" come potenzialmente internabili e deportabili. In altri termini, non è l'atto in sé della detenzione amministrativa e della minaccia di espulsione a contare davvero, nella misura in cui la stragrande maggioranza di migranti – siano essi economici, politici o di altro tipo, fortunatamente non finisce in un campo e la maggior parte di quelli che invece vengono trattenuti in un centro di permanenza o di identificazione, viene poi rilasciata (come clandestina), anziché espulsa –, ma è la possibilità virtuale di essere internati e deportati a incidere, a fare letteralmente la differenza. Ed è da questo ambito di possibilità che si può ricavare la specifica produttività dei campi, del complesso sistema di detenzione, trattenimento e transito allestito all'interno e intorno ai confini dell'Unione europea, «una produttività che risponde essenzialmente a logiche di flessibilità, anziché di chiusura: che ratifica la presenza di soggetti definitivamente provvisori dotati di uno status definitivamente flessibile»¹²².

¹²¹ F. RAHOLA, *La macchina della detenzione. I campi come dispositivo di governo delle migrazioni*, in *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 31 (2008), CSEM, Brasilia, 410.

¹²² *Ivi*, 409.

Tali dispositivi decretano una «precarizzazione»¹²³ delle condizioni di esistenza e di permanenza all'interno di un determinato territorio: sono cioè strumenti che, anziché semplicemente escludere, definiscono la presenza di soggetti nei termini di un'assoluta e quasi ontologica precarietà, sia politica che economica.

«Se questo è vero, il ricorso a strutture di detenzione, trattenimento e identificazione, più che decretare una forma di radicale esclusione, sembrano produrre forme di inclusione differenziale. Ciò, a sua volta, suggerisce qualcosa di cruciale sul significato e sul ruolo che tendono ad assumere i confini de-territorializzati del presente: anziché limitarsi a ratificare la discontinuità tra un interno e un esterno, un dentro e un fuori, i confini di oggi, come dispositivi mobili, puntiformi e sovraterritoriali, intervengono intensivamente, segnando le biografie dei soggetti e scomponendo le forme di riconoscimento e la dotazione di diritti all'interno di uno spazio unificato o comunque integrato; sono cioè operatori di differenze di status in un contesto segnato inesorabilmente dalla prossimità»¹²⁴.

Esiste poi un'ulteriore e meno nitida dimensione produttiva cui ricondurre l'universo dei campi: riguarda la criminalizzazione di migranti e *displaced people*. In un certo senso, è possibile guardare al sistema detentivo allestito all'interno e all'esterno dei confini dell'Unione europea (come pure intorno al continente australiano e lungo il confine che separa Stati Uniti e Messico) come a una misura punitiva che consente di definire e oggettivare un determinato reato, un crimine. I centri di detenzione diventano, in questa prospettiva, "carceri" attraverso cui punire chi ha commesso il reato di aver attraversato un confine, chi cioè oltrepassa le forme di appartenenza. La particolare produttività di un dispositivo quale centro di detenzione consiste quindi nello stabilire e cristallizzare come reato, come crimine, l'atto di varcare un confine o di trovarsi in una situazione di permanenza irregolare o non più regolare.

¹²³ P. BOURDIEU, *La miseria del mondo*, Mimesis Edizioni, Sesto San Giovanni 2015.

¹²⁴ F. RAHOLA, *La macchina della detenzione*, cit., 409-410.

«In termini giuridici entrambi questi atti si configurano come infrazioni da sanzionare amministrativamente (e cioè attraverso un'ingiunzione o al limite un decreto di espulsione), non quindi penalmente (attraverso la detenzione). Per questo il ricorso alla detenzione o al trattenimento è sempre presentato come misura amministrativa. L'*escamotage* è quello di trasformare la sanzione amministrativa in detenzione amministrativa»¹²⁵.

Molti autori hanno sottolineato la manifesta incostituzionalità del ricorso a tali misure detentive, notando che, così, si introduce all'interno di un ordinamento giuridico un principio in base al quale determinati individui possono essere trattenuti e detenuti incostituzionalmente (ulteriore sintomo della dimensione produttiva da attribuire alla macchina della detenzione). A questa violazione evidente si può aggiungere un ulteriore effetto, prettamente sociologico, che riguarda il rapporto capovolto pena-reato e la costruzione e la percezione sociale del reato che questo capovolgimento comporta. Se, foucaultianamente, il carcere produce il carcerato, se cioè la pena determina il reato (fissando socialmente un'idea sociale di colpa e di colpevole), allora i centri di detenzione producono la clandestinità e un criminale, il clandestino. Sia materialmente (nella misura in cui intercettano soggetti irregolari e, per lo più, li rilasciano come clandestini) sia a livello di percezione sociale diffusa (cristallizzando la definizione di un soggetto come clandestino da espellere), i campi sono quindi «fabbriche di clandestinità»¹²⁶.

«Ogni tentativo, da parte di conferenze internazionali, di istituire uno status giuridico per gli apolidi è fallito, perché nessuno status internazionalmente garantito poteva sostituire il territorio dove cacciare uno straniero indesiderato. Tutte le discussioni sul problema si sono impennate da oltre trent'anni a questa parte su un solo interrogativo: come si può rendere nuovamente esiliabile un profugo? L'unico surrogato pratico del territorio nazionale di cui è privo sono

¹²⁵ *Ivi*, 410.

¹²⁶ F. RAHOLA, *La macchina della detenzione*, cit., 410-411.

sempre stati i campi d'internamento. Già negli anni Trenta questa era l'unica patria che il mondo aveva da offrire all'apolide»¹²⁷.

I campi raccontano una storia parallela, a parte. Una storia che sembra collocarsi in quello spazio "altro" che Robert J. Walker definisce come «outside of the modern inside-outside»¹²⁸. L'aggettivo *parallelo* non indica che i campi non instaurino un rapporto anche diretto con gli spazi normati e le geografie politiche che delimitano l'appartenenza. Le zone di concentramento e i centri di detenzione, indirizzando e condizionando l'azione, in particolare la mobilità, dei soggetti che li attraversano, producono effetti di controllo sulle persone e creano percorsi obbligati, confinati, condizionano il viaggio sia verso l'Europa che al suo interno, riproponendosi ovunque come eventualità e minaccia. I percorsi dei migranti divengono, per forza di cose, "percorsi confinati" e non percorsi interrotti o arrestati, perché l'esistenza di tali percorsi, di fatto, è il risultato non soltanto di una strategia di governo – «che già di per sé mira all'inclusione differenziale e funzionale sul territorio e non al blocco totale delle migrazioni»¹²⁹ –, ma anche di una spinta soggettiva dei migranti, che li porta a elaborare strategie di resistenza e di esistenza sempre nuove e a inventare nuovi itinerari, mai interamente prevedibili e controllabili, alla ricerca di un luogo in cui dare inizio a nuova esistenza.

I "percorsi confinati" sono dunque quelli all'interno dei quali si muovono i corpi dei migranti e sono il prodotto dei "campi di forza", come nuova modalità di confinamento dei migranti che oggi attraversano le frontiere d'Europa. Tali campi sono spesso invisibili – si materializzano solo nelle tappe di concentramento e di detenzione – vengono creati attorno al corpo stesso di ogni singolo migrante e con loro si spostano, «risultanti dal corto circuito tra le scelte, la volontà e le energie di questi ultimi e i tentativi del sistema di condizionarle e metterle a valore attraverso strumenti giuridici, politici e sociali»¹³⁰,

¹²⁷ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, cit., 389.

¹²⁸ R. B. J. WALKER, *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 1993; Id., *L'enigma dell'internazionale*, in *Conflitti Globali*, 2 (2005), Shake Edizioni, Milano.

¹²⁹ A. SCIURBA, *Campi di forza*, cit.

¹³⁰ *Ivi*, 239.

senza che tale sistema sia mai del tutto in grado di indirizzare un cammino fatto di decisioni almeno in parte soggettive e libere.

La genesi di questi campi di forza è come la risultante di una lotta, di un duello ricco di condizionamenti, che vede due poli fronteggiarsi costantemente. Da un lato, la soggettività dei migranti (al contempo assoggettata e soggettivante), che costringe i dispositivi di controllo della mobilità a modificare sé stessi, predisponendo di volta in volta un nuovo tipo di confinamento; dall'altro, le pratiche e le strategie sempre rinnovate di confinamento, che modificano le scelte, i movimenti, le rotte dei migranti. Il campo di forza è proprio questo spazio di contesa fra i due poli, che quasi cinge il corpo di ogni singolo migrante. La lotta è continua e, al suo interno, «i rapporti di potere sono mobili e passibili a ogni *round* di cambiamento, di sbilanciamento, di ribaltamento, senza irrigidirsi mai totalmente»¹³¹.

Al fine di comprendere pienamente i movimenti migratori che attraversano il Mediterraneo, Rutvica Andrijasevic ritiene necessario guardare analiticamente a una geografia che vada oltre il confine esterno dell'Ue, fino a comprendere luoghi in cui si esercita il "controllo delocalizzato". All'interno di un tale contesto, attraversato da movimenti migratori indisciplinati, Dimitris Papadopoulos, Niamh Stephenson e Vassilis Tsianos propongono di ripensare il «campo dal basso»¹³². Nel loro studio sulla migrazione nella zona dell'Egeo, si riporta l'attenzione su interruzioni e discontinuità come l'attesa, il nascondersi, i cambiamenti improvvisi di direzione, le pause, le fughe e i ritorni. Gli autori sostengono che i campi, più che rappresentare un «luogo paradigmatico dell'incarcerazione o un modello contemporaneo equivalente al panottico»¹³³, sono una «forma spaziale di controllo della mobilità»¹³⁴.

Partendo dal lavoro di Paul Virilio¹³⁵, gli autori criticano l'approccio funzionalista ai campi che li rappresenta come strumenti disciplinari

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² D. PAPADOPOULOS, N. STEPHENSON, V. TSIANOS, *Imperceptible politics. Social conflict and radical activism in the fields of life, migration, and precarious labour*, Pluto Press, Londra 2008.

¹³³ N. MIRZOEFF, *Watching Babylon. The War in Iraq and Global Visual Culture*, Routledge, New York-Londra 2005, 119.

¹³⁴ R. ANDRIJASEVIC, *Tra Lampedusa e Libia*, cit., 9.

¹³⁵ P. VIRILIO, *Speed and Politics: An Essay on Dromology*, Columbia University Press,

di una politica dell'esclusione e propongono un cambiamento, attraverso il quale si propone di ripensare i campi come "centri di controllo della velocità", spazi che regolano il tempo della migrazione decelerando la velocità dei flussi. In questa nuova prospettiva dinamica della migrazione, i campi acquisiscono una natura temporanea e sono concettualizzati come «stazioni di transito lungo percorsi migratori molteplici»¹³⁶. Pertanto, i centri di detenzione non rappresentano né la fine del progetto migratorio di un individuo, né il luogo in cui i migranti «sono abbandonati in un vuoto [giuridico]»¹³⁷. Come mettono in evidenza Papadopoulos, Stephenson e Tsianos, essi fungono da punti di transito, rivestendo un ruolo di primo piano all'interno degli ampi e molteplici movimenti migratori: *in* questi luoghi i migranti sono detenuti; *da* qui vengono rilasciati, per poi riprendere il loro viaggio. Questo nuovo schema interpretativo conduce a una differente lettura delle deportazioni che, invece di essere semplicemente una pratica disciplinare che fa seguito a un ingresso irregolare nel territorio di uno Stato, diviene un tentativo di rallentare i flussi migratori. Ecco allora che la funzione assunta dai campi al confine meridionale dell'Unione Europea non è quella di prevenire o arrestare i movimenti migratori, bensì quella di regolarne tempi e velocità, «deviando temporaneamente la loro direzionalità»¹³⁸. Detenzione e deportazione risultano pertanto entrambi mezzi per regolare la mobilità dei migranti e la circolazione dentro e fuori il valico dell'Ue. La regolamentazione della circolazione dei migranti è uno strumento chiave che l'Europa adopera per governare spazi non più esclusi dai suoi limiti esterni¹³⁹. L'organizzazione di questi spazi di circolazione è il perno attorno a cui si costruisce «l'ordine gerarchico delle relazioni»¹⁴⁰ nell'Europa allargata. Insieme al controllo dei confini esterni, i centri di detenzione e le politiche di rimpatrio sono

New York 1986.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ N. PAPASTERGIADIS, *The Invasion Complex: the Abject Other and Spaces of Violence*, in *Geografiska Annaler. Series B. Human Geography*, LXXXVIII, 4 (2006), John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, 429-442.

¹³⁸ D. PAPADOPOULOS, N. STEPHENSON, V. TSIANOS, *Imperceptible politics*, cit.

¹³⁹ E. RIGO, *Europa di confine*, cit.

¹⁴⁰ Id., *Ai confini dell'Europa. Cittadinanze post-coloniali nella nuova Europa allargata*, in S. MEZZADRA, *I confini della libertà*, cit., 81-108.

strumenti che producono e istituiscono differenze attraverso la regolazione della circolazione/mobilità sul territorio europeo. Tali differenze si concretizzano, da una parte, attraverso la possibilità di essere rimpatriati; dall'altra, attraverso la temporaneità dei diritti assegnati ai cittadini dei Paesi terzi¹⁴¹. In altri termini, la differenziazione degli status giuridici ottenuta attraverso la deterritorializzazione, così come la proliferazione dei confini interni, è uno strumento di governo attraverso il quale l'Ue regolarizza la mobilità, regola i movimenti migratori contemporanei e gestisce gerarchicamente l'accesso alla cittadinanza.

Detenzione e deportazione non sono eufemismi: sono spazi fisici e misure reali e concrete che segnano la vita di migliaia di uomini e donne in tutta Europa e non solo. In detenzione o durante i rimpatri forzati i migranti sono tenuti in condizioni degradanti, patiscono umiliazioni, violenza fisica e talvolta muoiono¹⁴². Le deroghe a quelli che dovrebbero essere gli incontestabili diritti dei migranti sono comunemente spiegate come la risultante di uno stato d'eccezione, perpetrato attraverso la condizione di abbandono in cui i migranti vengono, al contempo, privati del ricorso alla legge cui sono soggetti e alla sua protezione. Questo processo di «esclusione inclusiva» non prevede l'esclusione diretta degli stessi dal corpo dello Stato, piuttosto rivela una pratica attraverso la quale l'"esterno" è incluso nell'ordinamento giuridico nazionale (ossia, all'interno della sfera politica) e assicura i "tratti" della comunità politica in cui approda, preservando la sovranità statale, in relazione alla quale i migranti sono previsti come suo «altro costitutivo»¹⁴³.

I campi, al di là degli obiettivi ufficiali, sono anche strumenti di comunicazione politica. Se non riescono a dissuadere i candidati

¹⁴¹ E. GUILD, *Who is a Neighbour? Examining Immigration and Asylum in the European Neighborhood Policy (ENP) Instruments*, paper presentato alla COMPAS seminar series *Migration on the Fringes of Europe: Trends, Patterns, Transformation*, Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford 2007.

¹⁴² Amnesty International, *Italy: Temporary stay – Permanent rights: the treatment of foreign nationals detained in temporary stay and assistance centers*, 2005; L. FEKETE, *The Deportation Machine. Europe, Asylum and Human Rights*, Institute of Race Relations, Londra 2005; FIDH - International Federation for Human Rights, *Italy. Right of Asylum in Italy: Access to procedures and treatment of asylum-seekers. Report. International Fact-finding Mission*, 419/2, 2005.

¹⁴³ R. ANDRIJASEVIC, *Tra Lampedusa e Libia*, cit., 11.

all'emigrazione verso l'Ue, rassicurano in qualche modo l'opinione pubblica dinanzi a coloro che sono stati indicati come nemici, accrescendo razzismo e xenofobia. Quella del transito diventa così, spesso, un'erranza interminabile, costellata di detenzioni, respingimenti e violenze. Un percorso che non sempre si conclude con l'arrivo in Europa bensì, non di rado, con il drammatico ritorno nel Paese d'origine. Se il diritto ad avere diritti di cui parlava Hannah Arendt¹⁴⁴, vuol dire appartenere all'umanità, sembra lecito chiedersi a quale tipo di umanità appartengano coloro che attendono nei centri di detenzione libici.

¹⁴⁴ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, cit., 410.

Indice dei nomi

- Agamben, Giorgio, 128, 129, 130
al-Muntasser, Omar Mustapha, 10
al-Obeidi, Abdul Ati, 120
al-Obeidi, Abdul Fatah Younis, 25
al-Senussi, Abdullah, 54
al-Senussi, Idris al-Mahdi, 6
al-Shabbani, Mohamed Bashir, 124
al-Wash, Mohammed, 13
al-Zalaytani, Abdel Hafiz, 91
Alliot-Marie, Michèle Jeanne Honorine, 25
Amato, Giuliano, 13
Andreotti, Giulio, 8
Andrijasevic, Rutvica, 139
Arendt, Hannah, 126, 129, 130, 132, 142
Arias-Fernandez, Gil, 122

Balibar, Étienne, 134
Barrot, Jacques, 117, 121
Beblawi, Hazem, 96
Ben Ali, Zine El-Abidine, 14, 25
Bensaâd, Ali, 108

Berlusconi, Silvio, 10, 16, 17, 22, 23, 24, 28, 30, 31, 35, 36, 110, 117
Blair, Anthony Charles Lynton, 19, 109
Blumenberg, Hans, 134
Buccino Grimaldi, Giuseppe, 35
Bush, George Herbert Walker, 9
Blumenthal, Sidney Stone, 25

Cameron, David William Donald, 24, 35
Churkin, Vitaly Ivanovich, 21
Clinton, Hillary Rodham, 3, 16, 19, 20, 21, 24, 25, 27, 30, 31, 36
Clinton, William Jefferson, 9

D'Alema, Massimo, 10
D'Amato, Alphonse, 9
De Michelis, Gianni, 34
Dini, Lamberto, 10
Dirlik, Arif, 133
Draghi, Mario, 30

Erdoğan, Recep Tayyip, 25, 26

Ferrero-Waldner, Benita, 120, 121

- Frattoni, Franco, 2, 10, 11, 16, 17, 23, 24, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37
- Gates, Robert Michael, 18, 20
- Ghanem, Shukry Mohammed, 91, 92, 93
- Gheddafi, Mu'ammar, VI, 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 37, 39, 44, 51, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 60, 61, 63, 65, 66, 67, 68, 73, 75, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 91, 93, 95, 100, 103, 104, 105, 106, 110, 125
- Gheddafi, Saif al-Islam Mu'ammar, 26, 54, 55, 91
- Gouyette, François, 14, 15
- Hammerberg, Thomas, 117
- Heydemann, Steven, 73, 74, 75, 99
- Higgins, Benjamin, 76
- Idris I di Libia, 6, 7, 78
- Jalil, Mustafa Abdel, 19, 29
- Jibril, Ibrahim, 14
- Jibril, Mahmoud, 19, 21, 33, 34
- Juppé, Alain Marie, 25
- Kerry, John Forbes, 30
- Koussa, Moussa Muhammad, 26, 27
- La Russa, Ignazio Benito Maria, 23, 28
- Laâcher, Smaïn, 108
- Lavrov, Sergey Viktorovich, 21
- Luciani, Giacomo, 96
- Mahdavy, Hossein, 95
- Mahmoudi, Baghdadadi, 93
- Maroni, Roberto Ernesto, 13, 14
- Martino, Gaetano, 6
- Mubārak, Muhammad Hosni Sayyid Ibrahim, 14
- Napolitano, Giorgio, 17, 23, 35
- Nasser, Gamal Abdel, 7
- Nathan, Andrew J., 73
- Obama, Barack Hussein, 20, 21, 22, 26, 30, 35, 36, 37
- Papadopoulos, Dimitris, 139, 140
- Pecina, Martin, 121
- Pillay, Navi, 16, 125
- Qadhafi, Mu'ammar (v. anche Gheddafi, Mu'ammar), 52, 60, 86, 88, 100, 102, 104
- Randall, Edward, 100, 104
- Reagan, Ronald Wilson, 9
- Rice, Susan Elizabeth, 16, 20
- Rimmer, Catherine, 19
- Rumor, Mariano, 7
- Said, Edward Wadie, 130
- Sarkozy, Nicolas, 24, 25, 26, 30, 35
- Scaroni, Paolo, 17, 29, 35
- Stephenson, Niamh, 139, 140
- Stevens, John Christopher, 20
- Tremonti, Giulio, 11
- Tsianos, Vassilis, 139, 140
- Vandewalle, Dirk J., 75, 87, 95

Virilio, Paul, 139

Walker, Robert B. J., 138

Wanden, Catherine, 107

Whitson, Sarah Leah, 15

Yacine-Titouh, Tassadit, 107

COMITATO EDITORIALE
SAPIENZA UNIVERSITÀ EDITRICE

Coordinatore

FRANCESCA BERNARDINI

Membri

GAETANO AZZARITI

ANDREA BAIOCCHI

MAURIZIO DEL MONTE

GIUSEPPE FAMILIARI

VITTORIO LINGIARDI

CAMILLA MIGLIO

COMITATO SCIENTIFICO
SERIE STUDI POLITICI

PAOLO ARMELLINI (Sapienza Università di Roma)

GABRIELLA COTTA (Sapienza Università di Roma)

AUGUSTO D'ANGELO (Sapienza Università di Roma)

FRANCO DI SCIULLO (Università di Messina)

VALERIA FERRARI (Sapienza Università di Roma)

FABRIZIO FORNARI (Università di Chieti)

ALESSANDRO GUERRA (Sapienza Università di Roma)

SANDRO GUERRIERI (Sapienza Università di Roma)

ROBERTA IANNONE (Sapienza Università di Roma)

MARIA CRISTINA MARCHETTI (Sapienza Università di Roma)

TITO MARCI (Sapienza Università di Roma)

LUCA MICHELETTA (Sapienza Università di Roma)

GIANLUCA PASSARELLI (Sapienza Università di Roma)

GIOVANNI RUOCCO (Sapienza Università di Roma)

LUCA SCUCCIMARRA (Sapienza Università di Roma)

MARIO TOSCANO (Sapienza Università di Roma)

Il Comitato editoriale assicura una valutazione trasparente e indipendente delle opere sottoponendole in forma anonima a due valutatori, anch'essi anonimi. Per ulteriori dettagli si rinvia al sito: www.editricesapienza.it

COLLANA MATERIALI E DOCUMENTI

1. La plastica nell'arte e per l'arte. I polimeri come materiali di base e di restauro per i beni culturali
a cura di Luigi Campanella, Alice Hansen, Ezio Martuscelli, Antonella Russo
2. Museo di Merceologia, Sapienza Università di Roma. Catalogo ragionato degli strumenti scientifici / Museum of Commodity Science, Sapienza University of Rome. Catalogue Raisonné of scientific instruments
Małgorzata Biniecka, Patrizia Falconi, Raffaella Preti
3. Video didattico sull'uso interattivo del TAM-2
Federica Micale, Irene Bracone, Maria Antonietta Pinto
4. Video didattico sull'uso interattivo del TAM-3
Federica Micale e Maria Antonietta Pinto
5. Utilización interactiva del THAM-2
Pilar Núñez Delgado y María Santamarina Sancho
6. Utilización interactiva del THAM-3
Vídeo didáctico sobre un grupo de discusión
Jon Ander Merino y David Lasagabaster
7. Utilisation interactive du THAM-3
Vidéo didactique à partir d'items du THAM-3
Isabelle Monette & Sonia El Euch
8. Tham-2 test de habilidades metalingüísticas nº 2 (9-14 años)
Pilar Núñez Delgado y Maria Antonietta Pinto
9. The "MATEL" Project: Research Results
edited by Maria Antonietta Pinto
10. Metalinguistic Exercises as Classroom Activities
edited by Maria Antonietta Pinto
11. Turismo poliedrico
Un brainstorming sulle nuove opportunità di sviluppo turistico
a cura di Marco Brogna
12. I Teatri Antichi del Mediterraneo come esperienza di rilievo integrato
The Ancient Theatres of the Mediterranean as integrated survey experience
Carlo Bianchini, Carlo Inglese, Alfonso Ippolito
13. Impostare e gestire in salute e sicurezza le attività di un laboratorio chimico
Quaderno informativo N. 03
Leandro Casini, Roberta Curini, Emiliano Rapiti, Emanuela Petrucelli

14. La gestione delle emergenze in un laboratorio chimico
Quaderno informativo N. 19
Leandro Casini, Roberta Curini, Emiliano Rapiti, Emanuela Petruccelli
15. I Maestri del Bisso, della Seta, del Lino / The Masters of Byssus, Silk and Linen
a cura di Małgorzata Biniecka
16. Tecniche di massimazione delle sentenze
Loredana Nazzicone
17. Tenebra luminosissima
Sant'Ivo alla sapienza tra fede e ragione
Riflessioni su una ipotesi generativa
Luca Ribichini
18. Laura Gori
L'opera scientifica
a cura di Laura Pezza, Francesca Pitolli, Elisabetta Santi
19. Proposte per l'attuazione della delega penitenziaria
a cura di Glauco Giostra e Pasquale Bronzo
20. Riflessioni sulla crisi libica del 2011
Guerra, economia e migrazioni
a cura di Luca Micheletta

Il volume *Riflessioni sulla crisi libica del 2011* inaugura la collana del Dottorato di Studi Politici del Dipartimento di Scienze Politiche della Sapienza, nata con l'obiettivo di offrire una sede di confronto per dottorandi e docenti e contribuire a un progressivo rinnovamento del sapere nei propri specifici ambiti di competenza. I saggi qui raccolti, punto di arrivo di un percorso finanziato dal programma d'Ateneo di *Avvio alla ricerca*, forniscono alcuni elementi di analisi e spunti di riflessione su uno degli eventi che ha maggiormente condizionato la situazione geopolitica del Mediterraneo negli ultimi anni. Gli autori affrontano la fine del regime ultra-quarantennale di Muammar Gheddafi in un'ottica multi-disciplinare conducendo il lettore nel cuore del lato più oscuro e problematico del nuovo (dis)ordine politico, giuridico ed economico dell'"Età globale".

Luca Micheletta insegna Storia delle relazioni internazionali e Storia della politica internazionale presso il Dipartimento di Scienze Politiche.

ISBN 978-88-9377-026-2



9 788893 770262

