

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Rivista Trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale

QUADERNO 25



La priorità della stabilizzazione della  
Libia. Il futuro del processo di Berlino

Attori regionali e globali nella crisi libica

EDITORIALE SCIENTIFICA  
Napoli



LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

RIVISTA TRIMESTRALE DELLA  
SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE  
INTERNAZIONALE

QUADERNI (Nuova Serie)

COMITATO SCIENTIFICO

*Pietro Gargiulo, Cesare Imbriani,  
Giuseppe Nesi, Adolfo Pepe, Attila Tanzi*

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

LA PRIORITÀ DELLA STABILIZZAZIONE DELLA LIBIA  
IL FUTURO DEL PROCESSO DI BERLINO

ATTORI REGIONALI E GLOBALI NELLA CRISI LIBICA



EDITORIALE SCIENTIFICA  
Napoli

Il presente Report è stato realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi,  
Programmazione, Statistica e Documentazione Storica del  
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale,  
ai sensi dell'art. 23 *bis* del d.P.R. 18/1967.

Le posizioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione  
esclusivamente degli Autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del  
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

*Proprietà letteraria riservata*

Copyright 2022 Editoriale Scientifica srl  
Via San Biagio dei Librai, 39  
89138 - Napoli  
ISBN 979-12-5976-303-7

## INDICE

### PRIMA PARTE

#### LA CENTRALITÀ DEL MEDITERRANEO

RICCARDO REDAELLI – Il ruolo geo-strategico del Mediterraneo allargato nel quadro di un sistema internazionale in mutamento .....	7
FABIO CAFFIO – Dispute e territorializzazione nell’area MED .....	19
FLAMINIA CARANGIO – Le sfide del Fianco Sud per l’Unione Europea e la NATO. ....	41
SARAH IBRAHIMI ZIJNO – Israele, Grecia, Cipro e Turchia: le tensioni nell’East Med, competizione e sfide energetiche .....	49
LUCA SISTO – L’importanza dell’economia del mare .....	57
CLAUDIO BERTOLOTTI – Il Mediterraneo: spazio comune di immigrazione irregolare, criminalità organizzata e terrorismo .....	69
MARIA LIJOI – Sviluppo dei diritti umani nei paesi della sponda sud del Mediterraneo a dieci anni dalle primavere arabe .....	85

### SECONDA PARTE

#### LA LIBIA AL BIVIO

MATTEO BRESSAN – La guerra ibrida di Mosca nel Mediterraneo: la Wagner in Libia .....	103
MARCO COCHI – Le conseguenze dell’instabilità della Libia sulla regione del Sahel .....	123
UMBERTO PROFAZIO – I nuovi orizzonti della transizione in Libia.....	133

PRIMA PARTE

LA CENTRALITÀ DEL MEDITERRANEO





## IL RUOLO GEO-STRATEGICO DEL MEDITERRANEO ALLARGATO NEL QUADRO DI UN SISTEMA INTERNAZIONALE IN MUTAMENTO

RICCARDO REDAELLI

1. *Dentro e fuori la Storia: il mutamento della percezione del Mediterraneo.*- Nel suo capolavoro sul Mediterraneo al tempo di Filippo II, Fernand Braudel scriveva che, dopo essere stato per millenni uno dei perni principali della storia globale e un grande snodo geostorico fra Oriente e Occidente, improvvisamente questo mare avesse perso la propria centralità, finendo per uscire dalla storia<sup>1</sup>. E ciò avvenne alla fine del XV secolo, allorché la scoperta dell'America e la circumnavigazione dell'africa da parte di Bartolomeo Diaz aprirono moderne vie di comunicazione, portando alla creazione di nuovi imperi marittimi legati alle rotte commerciali dell'Atlantico e dell'Oceano indiano. Il grande geopolitologo classico Sir Halford Mackinder identificò questo momento come l'inizio della cosiddetta "epoca colombiana"<sup>2</sup>, caratterizzato appunto dalla supremazia delle rotte commerciali trans-oceaniche e simboleggiato dalla potenza della "Royal Navy": un'epoca che invece vide il bacino Mediterraneo marginalizzato per secoli, scollegato dalle grandi dinamiche storiche. Almeno fino allo scavo del canale di Suez nella seconda metà del XIX secolo e alla fase più aggressiva dell'imperialismo europeo – ben rappresentata dal cosiddetto «Scramble for Africa» – che favorì il ritorno del Mediterraneo nelle dinamiche storiche internazionali. Pur non essendo più degli attori attivi, alla fine del XIX secolo, i popoli e le terre che gravitavano attorno a quel bacino ripresero una loro importanza strategica e poi economica.

Questo ruolo geostrategico non svanì neppure dopo il tramonto dell'imperialismo europeo: durante la Guerra Fredda, infatti, il bacino mediterraneo rimase un elemento importante all'interno dei meccanismi del sistema bipolare. Secondo il modello teorico della scuola

---

<sup>1</sup> F. BRAUDEL, *Civiltà e imperi del Mediterraneo nell'età di Filippo II*, 2 Volumi, Torino, 2010.

<sup>2</sup> G. SLOAN, *Sir Halford Mackinder: The Heartland Theory Then and Now*, in C.S. GRAY – G. SLOAN (Eds.), *Geopolitics, Geography and Strategy*, London, 2004, 15-38.

realista delle relazioni internazionali, il Mediterraneo manteneva un suo preciso ruolo, quello di "Fianco sud" dell'Alleanza Atlantica, ossia uno spazio geografico facilmente identificabile e ben definito, ove la NATO possedeva un ruolo militare dominante in funzione anti-sovietica, pur rimanendo scarsamente propensa a interferire nei conflitti e nelle dinamiche destabilizzanti locali<sup>3</sup>.

A cambiare radicalmente questa percezione occidentale del Mar Mediterraneo intervenne il collasso della stessa Unione Sovietica nel 1991 e la transizione verso una fase post-bipolare. Un cambiamento epocale per la configurazione del sistema internazionale, che inevitabilmente si riverberò sulla percezione strategica e sul ruolo geopolitico giocato dalla regione<sup>4</sup>. La fine della minaccia sovietica verso l'Europa occidentale portò gli Stati Uniti a un sistemico ripensamento delle priorità strategiche e della stessa percezione di importanza delle diverse regioni: il nostro bacino non giocava più il ruolo di "Fianco sud" della NATO, ma al massimo quello di importante *hub* per la nuova visione di Washington che guardava ora più al Golfo Persico, all'Asia centro-meridionale e soprattutto verso l'Asia Pacifico. Quest'ultima macro regione divenne via via sempre più prioritaria, dato che la Cina – con la sua tumultuosa crescita economica, militare e tecnologica – finì per essere vista quale unico, e potenzialmente pericoloso, *peer competitor* degli Stati Uniti. Un mutamento di prospettiva e di priorità che non poteva non ridurre l'attenzione statunitense verso il Mediterraneo. E ciò, nonostante lo shock degli attentati dell'11 settembre 2001 a New York e Washington, avesse spinto gli Stati Uniti alla disastrosa «War on Terror» decisa dal presidente George W. Bush e dai suoi consiglieri cosiddetti «neo-cons», che portò alle guerre in Afghanistan di fine 2001 (avviata con il sostegno quasi unanime della comunità internazionale) e dell'invasione – senza l'avvallo del Consiglio di Sicurezza ONU – nel 2003 dell'Iraq di Saddam Hussein. Due lunghe guerre, entrambe finite catastroficamente per gli Stati Uniti (e per la NATO in Afghanistan), che avevano forzatamente riportato l'attenzione di Washington verso il Medio Oriente allargato. Ma che, proprio per i loro risultati ben lontani dalle aspettative iniziali, aveva-

---

<sup>3</sup> Cfr. S. SILVESTRI, M. CREMASCO, *Il fianco sud della NATO - Rapporti politici e strutture militari nel Mediterraneo*, Milano, 1980 e R. UMANA, G. MEYER, *La Nato e il Mediterraneo*, in M.G. MELCHIONNI, *Il fianco sud della NATO - Rapporti politici e strutture militari nel Mediterraneo. Atti del Convegno internazionale*, Roma 15-16 novembre 2004, Soveria Mannelli (CZ), 1-33.

<sup>4</sup> D. XENAKIS, *Order and Change in the Euro-Mediterranean System*, in *Mediterranean Quarterly*, 2/2000, 75-90.

no finito per rinfocolare la spinta a ridurre la presenza statunitense nella regione mediorientale; una tendenza ben esemplificata dal titolo di un libro divenuto popolare negli ambienti politici di Capital Hill alla fine del primo decennio del nuovo secolo: *A Path Out of the Desert*<sup>5</sup>.

Viste le diverse priorità delle amministrazioni statunitensi dopo il 1991, toccò alla nuova Unione Europea divenire il principale attore deputato a re-immaginare e riorganizzare l'architettura di sicurezza e cooperazione del bacino Mediterraneo allargato. Un compito probabilmente troppo gravoso per un'Unione che in quegli anni era focalizzata primariamente sulla propria riorganizzazione e sul suo allargamento verso est, tesa a inglobare i paesi liberatisi dal controllo di Mosca. Le politiche di *engagement* e di *confidence-building* avviate dalla Commissione Europea agli inizi degli anni '90 furono così marcatamente sbilanciate, a tutto sfavore della regione mediorientale. Nondimeno, nel 1995, Bruxelles lanciò un ambizioso programma di partnership euro-mediterranea, il cosiddetto "Processo di Barcellona", dalla città in cui venne deciso, o Euro-Mediterranean Partnership (EMP).

Come ben noto, l'EMP «represented the EU's attempt to create its own sphere of influence in the Mediterranean, founded on a narrative of Europe as a regional and global actor and assuaging Southern European countries' fears that the EU's main focus would shift aid to Eastern Europe after the fall of the Berlin Wall»<sup>6</sup>. Il programma legava quindici paesi europei a dodici della sponda sud del Mediterraneo (i cosiddetti «Mediterranean Partner Countries», o MPCs) e ambiva a estendere l'influenza e il peso dell'Unione Europea tramite strumenti non coercitivi: aiuti economici, *soft power* e promozione dei valori europei. Come dichiarato dalla stessa Commissione europea, si voleva trasformare «the Mediterranean Basin into an area of dialogue, exchange and cooperation guaranteeing peace, stability and prosperity»<sup>7</sup>.

I risultati di questo processo non furono però all'altezza delle aspettative e delle speranze iniziali, anche per via di alcune contraddizioni di fondo del progetto: in Europa si sperava che gli aiuti economici e tecnologici, l'uso del *soft power* e una più stretta cooperazione

---

<sup>5</sup> K.M. POLLACK, *A Path out of the Desert. A Grand Strategy for America in the Middle East*, New York, 2008.

<sup>6</sup> A. TETI, P. ABBOTT, V. TALBOT, P. MAGGIOLINI, *Democratisation against Democracy: Why the EU Failed to Learn from the Arab Uprisings*, London, 2020, 64.

<sup>7</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Barcelona Declaration*, Barcellona, 1995, 2 ([http://eeas.europa.eu/archives/docs/euromed/docs/bd\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/euromed/docs/bd_en.pdf)).

con la sponda nord, avrebbe finito per promuovere una progressiva liberalizzazione politica, economica e culturale dei regimi e delle società dei paesi lungo la sponda sud del bacino<sup>8</sup>. Contemporaneamente, tuttavia, i governi europei – in linea con la tradizionale politica statunitense – per contrastare l’ascesa dei movimenti islamisti radicali, finirono per sostenere e rafforzare tramite i loro aiuti molti regimi dei paesi arabi, che erano sì filo-occidentali ma allo stesso tempo decisamente autocratici.

Una aporia da cui l’Europa non ha saputo, o non ha voluto, uscire, e che ha portato una sorta di «partnership per la stabilità» spesso confusa se non apertamente contraddittoria, come ben evidenziato dai massicci aiuti all’Egitto dell’autocrate Hosni Mubarak o al regime di Zine El-Abidine Ben ‘Ali in Tunisia<sup>9</sup>. Uno dei problemi dell’EPM, del resto, era la sua natura ambigua: i paesi della sponda sud non erano veri e propri partner di pari livello, ma piuttosto «degli ospiti: di gran riguardo e molto intimi, ma solo degli ospiti»<sup>10</sup>, senza una vera condivisione dei principi ispiratori del programma né del potere decisionale. Inoltre, il modello di cooperazione proposto era fortemente improntato a un approccio economico basato sui principi del neoliberalismo e della spinta alle privatizzazioni, senza una vera apertura a un dialogo su base paritaria con i principali attori regionali, dato che l’Europa si limitava al solito e inefficace schema di ricompense economiche a fronte di progressi nel campo della liberalizzazione dei sistemi politici arabi del tutto di facciata.

Ancora più deludente è stata poi l’Unione per il Mediterraneo (UPM), voluta fortemente dalla Francia per sostituire il EMP, ma che ha finito per essere travolta dal combinato disposto di crisi economiche, finanziarie, dalla crescita dei movimenti sovranisti e populisti, dal dilagare del terrorismo di matrice jihadista e dallo scoppio delle rivolte arabe del 2011-2012, passate alla storia con il termine infelice di “primavera arabe”.

Ursula von der Leyden ha recentemente proposto una nuova agenda che possa rinnovare la partnership con il «Southern Neighbou-

---

<sup>8</sup> T. BEHR, *The European Union’s Mediterranean Policies after the Arab Spring: Can the Leopard Change its Spots?*, in *Amsterdam Law Forum*, 2/2012, 76 (reperibile on line).

<sup>9</sup> Cfr. per il caso egiziano, A. TETI, G. GERVASIO, *Ferocius and Fragile: Egypt and the Myth of ‘Authoritarian Stability’*, in F. M. CORRAO, R. REDAELLI (Eds), *Perspective on the new centrality of the Mediterranean. States, Actors and Geopolitical Drivers in a Changing Region*, London, 2021, 203-213.

<sup>10</sup> R. ALIBONI, *L’Unione per il Mediterraneo. Evoluzione e prospettive*, Documenti IAI 0939, dicembre 2009, 2. (disponibile online).

rhooD» europeo<sup>11</sup>; l'idea è di rivitalizzare lo spirito del processo di Barcellona, anche se – al momento – non sembra esservi un serio cambio di passo. Soprattutto, il linguaggio e le modalità di questa nuova iniziativa europea verso il Mediterraneo appaiono ripetere gli errori del passato: pur insistendo sul concetto di partnership, è infatti molto concreto il rischio che «the agenda will be perceived as EU-centric»<sup>12</sup>.

Il risultato di questi sforzi è stata una fluida, e spesso confusa, “stability partnership” di seconda classe, per così dire, percepita ossia come una priorità meno impellente rispetto al teatro strategico dell'Europa orientale. Una mancanza di reale interesse dell'Unione che è apparso ancor più evidente, con la crisi economica scatenatasi nel 2008 e con l'ascesa dei movimenti cosiddetti sovranisti, caratterizzati da una marcata islamofobia, da una ossessione anti-migranti e da una visione esclusivamente negativa della regione mediterranea, percepita come un confine identitario da fortificare, per proteggersi dai nuovi “barbari ai cancelli”.

2. *Un bacino nuovamente “contendibile”*.- Con il nuovo secolo, le dinamiche politiche e di sicurezza si sono ulteriormente complicate, per via di una serie di eventi e processi che hanno contribuito a una marcata destabilizzazione della matrice di sicurezza della regione mediorientale, e che si sono confusamente intrecciati con la grande entropia politica collegata al processo di globalizzazione e di redistribuzione del potere all'interno di un sistema internazionale in profonda trasformazione. Fra i tanti fattori, vale qui la pena ricordare la disastrosa invasione anglo-statunitense dell'Iraq di Saddam Hussein; le rivolte arabe del 2011-12, con le conseguenti guerre civili (trasformatesi ben presto in *proxy war*) nello Yemen, in Siria e in Libano; l'ascesa del califfato jihadista di al-Baghdadi nel Siraq nel 2014 e l'aumento della conflittualità settaria infra-islamica, fino al ritorno dell'attivismo regionale della Russia.

Il risultato più evidente di questi avvenimenti e di queste dinamiche è stata un'accelerazione dei processi di decostruzione tanto del sistema politico arabo postcoloniale, quanto degli equilibri, per quanto precari, che esistevano nelle sub-regioni mediterranee. Una decostruzione che ha portato alla fine dell'immagine del Mediterraneo quale

<sup>11</sup> European Council Conclusions, 11 December 2020 Brussels, ([www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf)).

<sup>12</sup> IEMeD, *Mediterranean Yearbook 2021*, Barcellona, 2021, 19.

«Lago americano» che si era creata dagli anni '60 in poi<sup>13</sup>, a causa del percepito declino di potenza degli Stati Uniti in questo teatro strategico o perlomeno di un declino dell'interesse di Washington. Tutti fattori che hanno acuito le spinte entropiche, accentuate dalla inarrestabile redistribuzione di potere in atto globalmente nel sistema internazionale. Ciò che è sembrato venir meno, in questi anni, è un importante fattore extraregionale che giocava un ruolo stabilizzante, ossia quello rappresentato da una presenza pressoché costante di un *external guarantor* (dall'Impero ottomano alla cosiddetta *Pax britannica*, fino appunto agli Stati Uniti), che garantisse una certa instabile stabilità.

Il bacino, in altre parole, stava divenendo ancora una volta contendibile, anche per via dell'autolesionistico ritiro europeo dal “fronte sud” con la sostanziale rinuncia a gestire in modo inclusivo e proattivo le dinamiche nel bacino mediterraneo. Ne hanno approfittato una pluralità di attori locali, regionali e internazionali. Russia, Iran, Emirati Arabi Uniti (EAU), Arabia Saudita e Turchia – per citare gli stati maggiormente sovraesposti – hanno adottato politiche molto più aggressive e audaci per promuovere i propri specifici interessi, contribuendo a un'ulteriore destabilizzazione del quadro regionale (in particolare nel Siraq, in Libia e Yemen). Soprattutto questi nuovi protagonisti geopolitici hanno di fatto perseguito esclusivamente il proprio interesse – o presunto interesse – nazionale, senza alcuna ambizione né capacità di proporre dei modelli politico-securitari inclusivi, che possano andare al di là di una brutale, hobbesiana visione basata sulla *zero-sum game theory*. Visione di cui, con tutti gli evidenti limiti già ricordati, Unione Europea e Alleanza Atlantica avevano in qualche modo cercato di superare, a favore di un approccio più inclusivo e multilaterale.

Lo scontro fra gli attori regionali appena citati si è poi intrecciato con la deriva settaria post 2003, cinicamente sfruttata all'interno del *Great Game* geopolitico fra la Repubblica islamica dell'Iran, le monarchie arabe del Golfo e una Turchia sempre più sganciata dai legami con l'Occidente. Uno scontro interno al *Dar al-Islam* che ha altresì mostrato la debolezza o la vera e propria crisi delle diverse organizzazioni regionali della sponda sud del Mediterraneo (dalla Lega musul-

---

<sup>13</sup> L. CAMPRUBÌ, 'No longer an American Lake'. *Depth and Geopolitics in the Mediterranean*, in *Diplomatic History*, 3/2020, 428-446.

mana, al Consiglio di cooperazione del Golfo, all'Organizzazione della conferenza islamica)<sup>14</sup>.

Insomma, da una prospettiva più propriamente politica, la conseguenza forse più rilevante è che la regione mediterranea ha finito per riguadagnare una nuova centralità nello scenario internazionale. Tuttavia l'aspetto più peculiare di questa centralità giace nel fatto che sia più che altro una centralità né ricercata né voluta, quanto piuttosto imposta dal deterioramento dello scenario di sicurezza. Una conseguenza di crisi multiple che attraversano il bacino, piuttosto che una specifica volontà dei suoi attori regionali, dalle guerre civili e per procura alle rivolte, alle tensioni settarie, in particolare all'interno del mondo islamico, alle migrazioni, fino al ritorno o al nuovo affacciarsi di attori internazionali, Russia e Cina in primo luogo<sup>15</sup>.

Nell'ultimo biennio, complice lo scoppio della pandemia da Covid-19, si è assistito a una riduzione dei conflitti tanto in Siria (ove il presidente al-Assad ha vinto la guerra civile ma appare incapace di ricostruire il proprio paese), quanto in Libia (con la ripresa di un impervio percorso di stabilizzazione politica, finora privo di risultati concreti). Parallelamente, si è assistito a una ripresa di timide iniziative diplomatiche fra le monarchie arabe del Golfo e la Repubblica Islamica dell'Iran, così come fra Qatar e Arabia Saudita o fra Turchia e Egitto, per citare le principali tensioni che hanno caratterizzato il mondo mediorientale di questi anni. Ma questi piccoli passi di de-escalation della tensione non sembrano portare a processi di più ampio respiro che affrontino il nodo centrale della regione mediorientale, vale a dire la feroce già ricordata competizione geopolitica che da anni ha favorito lo scoppio di diverse guerre per procura e ha indotto una settarizzazione e una estremizzazione della contrapposizione identitaria che ha pochi precedenti nella regione. Come ben sottolineato da Lynch: «the region lies at the crossroads of multiple rivalries and conflicts. The proliferation of failed and weakened states has created new opportunities for competition and intervention, favoring new actors and new capabilities. Regional dynamics are no longer determined by formal alli-

---

<sup>14</sup>Cfr. Su queste complesse dinamiche: F. GREGORY GAUSE III, *Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War*, Brookings Doha Center Analysis Paper, n.11, luglio 2014; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *The Middle East between Collective Security and Collective Breakdown*, Middle East Report N. 212, 27 aprile 2020; M. LYNCH, *The New Arab Order. Power and Violence in Today's Middle East*, in *Foreign Affairs*, 5/2018, n. 5, 116 ss.

<sup>15</sup>R. REDAELLI, *A geo-historical compass for the 'new Mediterranean'* in: F.M. CORRAO, R. REDAELLI (Eds), *op cit.*, 54 ss.



ances and conventional conflicts between major states. Instead, power operates through influence peddling and proxy warfare»<sup>16</sup>.

Eppure, da una prospettiva più storica, va notato come le tensioni e le differenze a tutti i livelli (politici, culturali, religiosi, legati all'identità, sociali, economici) non hanno impedito al Mediterraneo di essere – per lunghi tratti della sua storia plurimillenaria – uno spazio liminale e osmotico. È solo con le ultime decadi che la percezione di questo mare come di una barriera e una frontiera-identitaria è tornata a essere così forte e percepita, come risultato degli eventi traumatici sopra ricordati.

3. *Un bacino che non offre solo guai ma anche opportunità.*- Nel bene o nel male, il Mediterraneo è pertanto tornato completamente all'interno della storia contemporanea globale. Un ritorno che avrebbe meritato da parte dell'Unione Europea una riflessione di ampio respiro per riarticolare e rilanciare le proprie politiche di engagement verso quest'area. Sfortunatamente, la crisi economica degli ultimi lustri, le tensioni e i contrasti interni ai confini dell'Unione e, in ultimo, gli effetti della pandemia hanno indebolito ogni tentativo di articolare compiutamente un progetto di sicurezza regionale che risultasse inclusivo. Il rifiuto europeo a farsi coinvolgere attivamente in ogni discorso pan-mediterraneo, figlio della pericolosa miopia geopolitica dell'Unione, ha inevitabilmente favorito logiche meramente nazionali da parte dei suoi stati membri, iniziative unilaterali, politiche divergenti, acuendo le rivalità fra gli stati e indebolendo una politica di vicinato euro-mediterranea comune<sup>17</sup>.

Tutto ciò sta in qualche modo nascondendo i dati economici e gli interessanti trend commerciali, collegati ai nuovi corridoi mercantili che attraversano la piattaforma continentale euro-asiatica. Basti pensare che il bacino, pur rappresentando solo l'1 per cento delle acque mondiali, conta per il 15 per cento dei traffici globali, e per ben il 20 per cento in valore delle merci<sup>18</sup>. Un importante ruolo economico, accentuato ancor più dal punto di vista energetico, dato che – nell'ultimo decennio – ha rilanciato prepotentemente il Mediterraneo orientale nel

---

<sup>16</sup> M. LYNCH, *The New Arab Order. Power and Violence in Today's Middle East*, in *Foreign Affairs*, 5/2018, 116.

<sup>17</sup> S. COLOMBO, E. SOLER I LECHA, *A Half-Empty Glass: Limits and Dilemmas of the EU's Relations to the MENA Countries*, MENARA Working Papers, 2019, n. 39, 1-31.

<sup>18</sup> Cfr. A. GRID, *Maritime transportation routes in the Mediterranean*, 2013 (<https://www.grida.no/resources/5920>).

settore del gas naturale. Secondo lo *United States Geological Survey*, la porzione orientale del bacino contiene 122,4 miliardi di piedi cubici di gas tecnicamente estraibile<sup>19</sup>. Lo sfruttamento di queste immense risorse gioca un ruolo estremamente importante sia a livello geoeconomico sia a livello geopolitico, dato che la regione può legittimamente aspirare a divenire non solo uno *hub* energetico fondamentale per l'Europa, ma un fornitore diretto di gas<sup>20</sup>. Una porzione di mare, quella del Mediterraneo orientale, che presenta quindi sia note criticità e tensioni politiche, ma anche evidenti opportunità economiche e di riduzione della vulnerabilità energetica del Vecchio Continente. Tanto più che il peggioramento delle relazioni con la Russia di Putin ha fatto emergere la pericolosa vulnerabilità europea derivante da una troppo accentuata dipendenza dalle forniture e dai gasdotti russi.

Né va dimenticata la *Belt and Road Initiative* (BRI) cinese, lanciata con enfasi dal presidente cinese Xi Jinping nel 2013 (ma che incorpora precedenti strategie politico-economiche come la *String of Pearls*) che taglia il continente euro-asiatico da est a ovest e connette attraverso corridoi commerciali sia terrestri sia marittimi l'area dell'Asia-Pacifico all'Europa, al Medio Oriente e all'Africa. Il bacino mediterraneo è ovviamente uno snodo importante del progetto di enorme magnitudo della BRI, che appare essere il più importante programma di investimenti e sviluppo dal Piano Marshall del secondo dopoguerra, nell'ordine di diversi migliaia di miliardi di dollari<sup>21</sup>. Lungi dall'essere solo un faraonico, costoso programma di creazione e modernizzazione dei grandi corridoi commerciali fra est e ovest, la BRI ha evidenti ricadute geopolitiche, dato che indirettamente favorisce il compattamento della piattaforma euro-asiatica e mediorientale che ha rappresentato l'incubo della geopolitica classica anglo-sassone (da Halford Mackinder a Nicholas John Spykman). La capacità di attrazione di questo progetto sarà amplificata se il perdurare della crisi indebolirà gli attori regionali maggiormente coinvolti (Iran e Turchia fra tutti), rendendoli maggiormente dipendenti da Pechino e compli-

<sup>19</sup> J.V. BOWLUS, *Eastern Mediterranean gas: Testing the field*, ECFR, May 2020 ([https://ecfr.eu/special/eastern\\_med/gas\\_fields](https://ecfr.eu/special/eastern_med/gas_fields)).

<sup>20</sup> A. MELCANGI, *Il 'Great Game' del Mediterraneo orientale: contese geopolitiche e rivalità energetiche*, in M. MARCONI, P. SELLARI (a cura di), *Geopolitica e spazi marittimi*, Roma 2021, 83-94.

<sup>21</sup> Cfr. J.E. HILLMAN, *How Big is China's Belt and Road?*, CSIS-Center for Strategic and International Studies, 3 aprile, 2018 (<https://www.csis.org/analysis/how-big-chinas-belt-and-road>).

cando ulteriormente gli equilibri di potenza internazionale attorno alla regione.

Il governo cinese, infatti, oltre a finanziare e cooperare nella realizzazione di importanti opere infrastrutturali (porti, ferrovie, snodi commerciali, reti e così via), nel rafforzare le relazioni con questa regione<sup>22</sup> ha sviluppato il concetto di «developmental peace» in opposizione ai programmi occidentali di democratizzazione e liberalizzazione, sostenendo – forse con qualche ragione – che le cause primarie della turbolenza e dell’instabilità politica della sponda sud del Mediterraneo risiedono non tanto in un deficit di democrazia, ma nel sottosviluppo, nella mancanza di lavoro, nell’alta crescita demografica che mette pressione alle già insufficienti infrastrutture di quei paesi. Un’analisi che ovviamente incontra il favore dei governi, per lo più autocratici, dell’area.

E infatti, secondo i dati UNICEF, nel 2019 l’area MENA avrebbe raggiunto i 450 milioni di abitanti, il 50 per cento dei quali nella fascia 0-24 anni, con un tasso di crescita ancora molto alto<sup>23</sup>, nonostante la grande variabilità delle dinamiche interne ai singoli paesi. Turchia, Iran e Marocco, per fare un esempio, hanno compiuto una veloce transizione demografica con una marcata riduzione della propria popolazione, accompagnata da livelli molto più alti di istruzione. In altri paesi della regione, al contrario, permane una curva di crescita demografica ancora troppo alta.

Per un continente come l’Europa – sfidato da una contrazione allarmante del tasso di natalità, con la conseguente accentuata invecchiamento della popolazione – il crescente sbilanciamento demografico fra le due sponde non deve essere vissuto esclusivamente come una minaccia e un problema. Per quanto il fenomeno migratorio vada regolato e controllato, la presenza di una gran quantità di giovani in età lavorativa nel sud del bacino rappresenta anche un serbatoio demografico che permetterebbe di attenuare il declino numerico della nostra popolazione attiva.

---

<sup>22</sup> Sulle politiche cinesi verso il Mediterraneo, si veda: A. EKMAN, *La Chine en Méditerranée: un nouvel activisme. Politique étrangère*, 4/2016, 73-84; A.A. GHAFAR, A. L. JACOBS, (2019) *Beijing Calling: Assessing China’s Growing Footprint in North Africa*, Policy Briefing, Brooking Doha Center, 2019. F. GODEMENT *et al*, *China and the Mediterranean: Open for business? China Analysis*, European Council of Foreign Relations, 2017 (disponibile online).

<sup>23</sup> UNICEF, *MENA generation 2030*, Aprile 2019, [www.unicef.org/mena/reports/mena-generation-2030](http://www.unicef.org/mena/reports/mena-generation-2030).

In conclusione, è oggi evidente come il Mediterraneo allargato stia vivendo gli effetti di una complessa matrice di cambiamento a livello politico, economico, demografico e di sicurezza che sta scuotendo violentemente le basi stesse dei suoi sistemi istituzionali e socio-politici, e che spesso produce conflitti e un'accentuazione della contrapposizione identitaria su base etnica o religiosa.

Tuttavia, è fin troppo facile focalizzarsi solo sulle crisi e sulle dinamiche polarizzanti che attraversano questo bacino. Al contrario, ciò che appare fondamentale è che i paesi mediterranei dell'Unione Europea, come appunto l'Italia, sottolineino anche la centralità positiva del Mediterraneo, evidenziando l'importanza di immaginare e attuare nuove politiche di lungo termine per ridurre gli squilibri e affrontare gli elementi di instabilità presenti nella regione. Quanto occorre è una visione non basata sui soli interessi di parte (per quanto non si possano né debbano demonizzare i singoli interessi nazionali); piuttosto è essenziale immaginare e promuovere una visione olistica e inclusiva di questo mare. Che possa accrescere una sicurezza che risulti *people-centered* e non solo *state-centered*, per tutti i popoli che gravitano attorno a questa regione. Se da un lato appare comprensibile il timore di farsi coinvolgere nel pericoloso maelstrom mediterraneo, dall'altro lato, è parimenti evidente come la sola risposta razionale dinanzi a cambiamenti epocali sia quella di cercare di governarli e di adattarsi ad essa, non di ignorarli. Con la consapevolezza che il Mar Mediterraneo è qui, di nuovo dentro la storia, con un importante ruolo da giocare nel futuro sistema internazionale.

#### ABSTRACT

*The Geostrategic Role of the Wider Mediterranean  
in a Changing International System*

As Fernand Braudel wrote in his masterpiece on the Mediterranean, speaking about the new transcontinental maritime routes: "the Mediterranean leaves History". And indeed, this sea has gone several times in and out of history. Nowadays, the Mediterranean basin seems to have regained a sort of new centrality within the changing international system. However, the most peculiar aspect of this rediscovered centrality lies in the fact that it appears to be not a sought-after centrality, but a sort of unexpected and unintended one. A consequence of the multiple crises that cross the basin, rather than the

specific will of its regional actors. In any case, for better or for worse, the Mediterranean is definitely back, fully entangled in current global history. Unfortunately, the perception of challenges within the enlarged borders of the European Union, the economic crisis of the last decade and the effect of the pandemic have weakened any attempt to consistently articulate a European regional security project. This lack of vision and interest provided room for national logics that have exposed the Union to diverging policies, unilateral initiatives and to a slowing of the traditional policies of engagement and support launched soon after the end of the Cold War. However, it is too easy to focus only on the crises that are tormenting this basin. On the contrary, it is important that EU fully understands the potential positive centrality of the Mediterranean, underlining the importance of creating a new long-term strategy to address the imbalances and the elements of instability affecting this region.

## DISPUTE E TERRITORIALIZZAZIONE NELL'AREA MED

FABIO CAFFIO

1. *Mediterraneo, via di comunicazione internazionale.*- Il 2 gennaio 1937, al termine della crisi etiopica, Italia e Gran Bretagna siglarono a Roma un *Gentlemen's Agreement* relativo allo status quo mediterraneo con cui riconoscevano che «la libertà di entrata, di uscita e di transito nel Mediterraneo» era un loro interesse vitale<sup>1</sup>. L'intesa rendeva plasticamente l'idea di come la libertà di navigazione fosse ritenuta essenziale in un Mediterraneo in cui il passaggio nello Stretto di Gibilterra e nel Canale di Suez erano già consolidati secondo la *Dichiarazione di Parigi* del 1904 e la *Convenzione di Costantinopoli del 1888*<sup>2</sup>. Diverso invece, come si dirà più avanti, il regime di accesso al Mar Nero attraverso gli Stretti Turchi (Dardanelli, Mar di Marmara e Bosforo). Prima della II Guerra Mondiale, il Mediterraneo era dunque già ritenuto una *international waterway*, via d'acqua internazionale da vedere nel suo insieme come un *Security complex*<sup>3</sup>, caratterizzato da amplissimi spazi di alto mare: gran parte delle acque territoriali mediterranee non eccedevano infatti le 6 mg.<sup>4</sup>, a meno di specifiche situazioni come quella definita da Italia e Turchia con un memorandum di delimitazione nel 1932<sup>5</sup>, quando al nostro Paese fu assegnata col Trattato di Sevres l'isola ottomana di *Kastellorizo*.

Nel dopoguerra la situazione aveva iniziato a cambiare. Dagli anni Settanta, parecchi Stati avevano portato le acque territoriali a 12 mg. Risale a quel periodo la determinazione di sistemi di linee di base dritte tracciate secondo la I Convenzione di Ginevra e la proclamazio-

---

<sup>1</sup> V. G. AMBROSINI, *I problemi del Mediterraneo*, Roma, 1937, 167.

<sup>2</sup> Si rinvia in merito al regime di passaggio in entrambi alla voce "Stretti e Canali" di F. CAFFIO, *Glossario di Diritto del Mare*, V Edizione, Rivista Marittima, 11, 2020, 165 e ss., accessibile su [https://www.marina.difesa.it/media-cultura/editoria/marivista/Documents/supplementi/Glossario\\_di\\_diritto\\_del\\_mare\\_2020.pdf](https://www.marina.difesa.it/media-cultura/editoria/marivista/Documents/supplementi/Glossario_di_diritto_del_mare_2020.pdf).

<sup>3</sup> V. Y. STIVACHTIS, *A Mediterranean Region? Regional Security Complex Theory Revisited*, *RUDN International Relations*, 2021, 21 (3), 419, reperibile online.

<sup>4</sup> V. tabella "Allegato A" in R. SANDIFORD, *Diritto Marittimo di guerra*, Roma, 1940, 329.

<sup>5</sup> *Lettres échangées le 4 janvier 1932 lors de la signature de la Convention portant la même date et conclue entre l'Italie et la Turquie*, reperibile online.

ne delle baie storiche della Sirte (1973) e di Taranto (1976)<sup>6</sup>. Notevole fu l'attivismo italiano nel delimitare la piattaforma continentale con ex Jugoslavia (1968), Tunisia (1971), Spagna (1974) e Grecia (1977) secondo criteri apparentemente conformi al principio "equidistanza-circostanze speciali" stabilito dalla IV Convenzione di Ginevra del 1958, ma di fatto rispondenti a logiche negoziali, soprattutto per quanto riguarda l'effetto delle isole<sup>7</sup>. Basti dire che le Pelagie non influenzarono per nulla il confine della nostra piattaforma con la Tunisia; accettammo invece che le Baleari, benchè avessero un "peso" minore della Sardegna, determinassero una linea di equidistanza pura<sup>8</sup>.

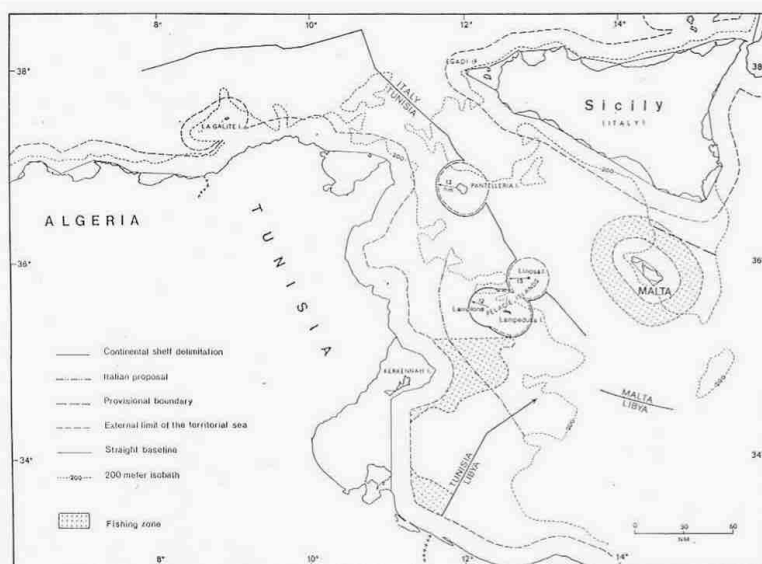


Fig. 1: Confine PC Italia-Tunisia accordo 1971 (Fonte: Francalanci, IIM, 2000)

2. *Mediterraneo, mare geograficamente semichiuso.*- Il problema dell'effetto da dare alle isole nel tracciamento di confini di acque territoriali e piattaforma continentale è alla base del contenzioso greco-turco. La Turchia contesta l'iniquità dell'applicazione rigida dell'equi-

<sup>6</sup> Su entrambe le baie, v. F. CAFFIO, *Glossario*, cit., 25.

<sup>7</sup> V. le acute analisi di U. LEANZA, *I problemi di delimitazione dei confini marittimi: il rapporto Italia/Francia/Spagna/Algeria*, in *Studi Marittimi*, 1990, 36, 11 ss.

<sup>8</sup> Sul punto v. U. LEANZA, art.ult.cit., 15 il quale ricorda che la contrarietà francese all'intesa italo-spagnola si basa proprio sulla questione dell'effetto sproporzionato delle Baleari.

distanza sostenuta dalla Grecia<sup>9</sup> secondo cui andrebbe stabilita una mediana tra le sue isole dell'Egeo e l'adiacente costa turca. A parere della Turchia le isole greche non possederebbero una specifica piattaforma al di là del limite delle proprie acque territoriali, costituendo al più delle «circostanze speciali», cioè *enclaves* da inglobare nella delimitazione complessiva che dovrebbe essere la mediana tra continente europeo e asiatico<sup>10</sup>. Tale posizione portò Ankara a non aderire alla IV Convenzione di Ginevra per il timore che una rigida applicazione dei criteri di equidistanza l'avrebbe danneggiata.

La situazione non cambiò nemmeno in seguito, quando la terza Conferenza delle NU sul diritto del mare tenutasi dal 1973 al 1982 – che avrebbe portato alla Convenzione delle NU sul diritto del mare (UNCLOS) – diede la spinta per l'estensione, fino a 200 mg., della giurisdizione funzionale sulla pesca di alcuni Paesi oceanici. Si venne così affermando il regime della Zona economica esclusiva (ZEE) già ritenuto conforme al diritto consuetudinario dalla Corte internazionale di giustizia (CIG)<sup>11</sup>. Il nuovo istituto risultò inapplicabile di per se al Mediterraneo per evidenti ragioni geografiche: gli Stati non avrebbero potuto istituire unilateralmente ZEE estese 200 mg. dalle linee di base del mare territoriale, poichè in nessun punto del Mediterraneo le coste opposte distano tra loro 400 o più mg. Durante i lavori preparatori la Turchia propose uno specifico regime derogatorio dedicato al Mediterraneo<sup>12</sup>. In mancanza di consenso, si giunse solo ad inserire nell'UNCLOS (art. 123) un richiamo all'obbligo generico di cooperazione tra gli Stati nei mari chiusi e semi chiusi. La Turchia, comunque, non sottoscrisse l'UNCLOS ritenendo che il suo regime di 12 mg. di acque territoriali e di ampia estensione della ZEE avrebbe favorito le aspirazioni greche.

<sup>9</sup> Per una panoramica aggiornata delle posizioni greche v. E. PAPASTAVRIDIS, *The Greek-Turkish Maritime Disputes: An International Law Perspective*, in ELIAMEP, 2020, reperibile *online*.

<sup>10</sup> Le posizioni turche sono espresse in decine di documenti depositati alle NU. Una loro sintesi è in C. YIALLOURIDES, *Maritime Disputes and International Law: Disputed Waters and Seabed Resources in Asia and Europe*, London, 2019, 44.

<sup>11</sup> CIG, *Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area* (Canada/United States), 1984 reperibile *online*. Sul regime della ZEE anche in rapporto alla sottostante piattaforma continentale, v. F. CAFFIO, *Glossario*, cit., 201.

<sup>12</sup> V. T.C. KARIOTIS, *The importance of the Greek Exclusive Economic Zone*, in *Hellenic Leaders*, Nov. 28 2017, reperibile *online*. Sul punto v. anche U. LEANZA, *Il Nuovo diritto del mare e la sua applicazione nel Mediterraneo*, Torino, 1993, 360, nonché A. CALIGIURI, "Lo status del Mar Egeo tra rivendicazioni nazionali e diritto internazionale", in *La Comunità Internazionale*, 2/2001, 225.



Per tali motivi, nel Mediterraneo c'è stato per decenni uno stallo nella proclamazione di ZEE. Gli Stati furono indotti ad autolimitarsi, nell'istituire spazi di giurisdizione extraterritoriale, a specifiche materie, facendo ricorso a “quasi ZEE” quali le zone di protezione ecologica (ZPE) - come fatto dall'Italia nel 2011<sup>13</sup> limitatamente al Tirreno ed al Mar Ligure - oppure di protezione della pesca (ZPP) secondo la soluzione adottata dalla Libia nel 2005<sup>14</sup>.

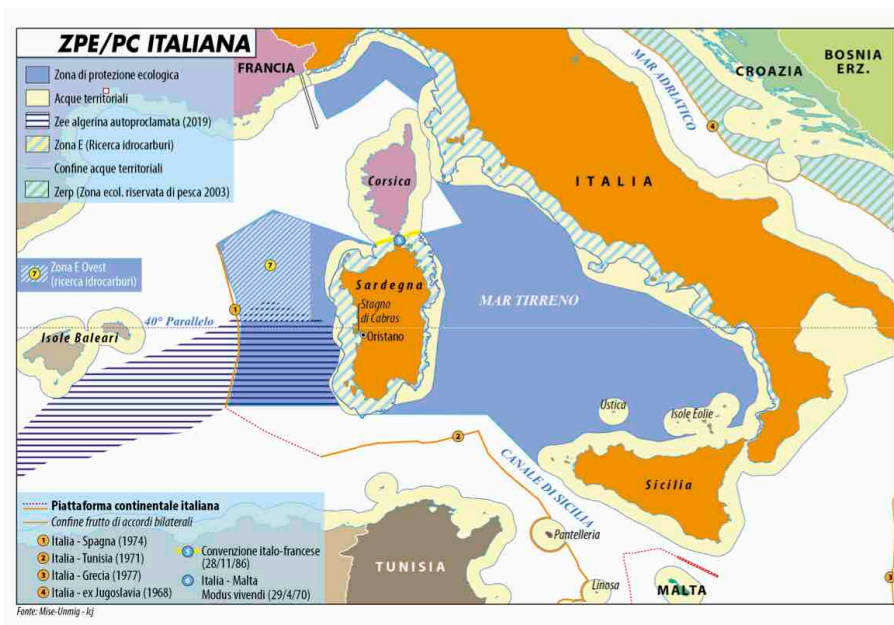


Fig. 2: ZPE/PC Italiana (Fonte: Limes, 10, 2020)

Si venne così a creare uno scoordinato quadro di spazi marittimi paragonato ad una “arlecchinata”<sup>15</sup>, anche per effetto dell’invito da parte della FAO, nel corso della conferenza di Venezia del 2003<sup>16</sup>, ad adottare iniziative per contrastare la pesca illegale e non regolamentata. In quel periodo la Croazia dichiarò una sua ZEE *sui generis*, la Zona di protezione ittica ed ecologica (ZERP) adottando unilateralmente per la colonna d’acqua il limite della piattaforma continentale italo-iugoslava del 1968. Nello stesso 2003, Cipro stipulò un’intesa sulla ZEE

<sup>13</sup> Dpr. 209-2011 emanato sulla base della l. 61-2006.

<sup>14</sup> Sul tema vds. N. RONZITTI, *La tormentata vicenda della pesca nelle acque libiche*, in Affarinternazionali, 11 Nov 2020 reperibile online

<sup>15</sup> T. SCOVAZZI, *Harlequin and the Mediterranean*, in *Contemporary Developments in International Law*, Brill, 2016,291.

<sup>16</sup> Atti reperibili online.

con l'Egitto dando inizio a proclamazioni successive, quali quelle di Libia (2009), Francia (2012), Spagna (2013) ed Algeria (2018) che trasformarono in ZEE le loro precedenti zone di protezione. Da ultimo, Italia e Croazia hanno introdotto la ZEE nel loro ordinamento<sup>17</sup>; Grecia e Turchia, pur avendo già stipulato accordi con Paesi frontisti, non sembrano per ora orientati a proclamazioni di carattere generale. Anche l'intesa italo-greca del 2020 sul confine della ZEE ha valore *pro futuro*<sup>18</sup>.



Fig. 3: Confini PC/ZEE Italia-Grecia accordo 2020 Fonte: *Foreign Limits*)

<sup>17</sup> Rispettivamente con l-91-2021 e decisione del 5 febbraio 2021. L'iniziativa italiana ha valore programmatico.

<sup>18</sup> V. M. MANCINI, *The Agreement between Greece and Italy on the Delimitation of Their Respective Maritime Zones: An Italian Perspective*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2021.

3. *Mediterraneo, mare conteso.*- Si è detto della disputa dell’Egeo che dal 1974 contrappone Grecia e Turchia<sup>19</sup> e che si estrinseca in un contenzioso marittimo dalle molte facce<sup>20</sup>. Quello dell’estensione delle acque territoriali è uno dei punti di disaccordo; il dissenso riguarda principalmente la superficie delle rispettive aree di piattaforma continentale. All’origine della controversia vi è l’iniziativa assunta dalla Turchia nel 1973 di regolamentare la concessione di permessi di esplorazione mineraria su *blocks* vicini alle Isole greche di Samotracia, Lemno, Lesbo, Chio, Psarà considerate prolungamento sommerso della massa continentale dell’Anatolia. Il tentativo di risolvere la contesa dinanzi alla CIG è rimasto infruttuoso per il rifiuto della Turchia di accettarne la giurisdizione<sup>21</sup> (tuttora Ankara preferisce la soluzione politica e non ha quindi aderito all’UNCLOS per non sottostare alle procedure di composizione delle controversie). Di fatto la disputa può dirsi al momento congelata; ognuna della due Parti sa infatti che l’adozione di mosse unilaterali sarebbe interpretata come atto ostile. Gli Stati Uniti<sup>22</sup> possono considerarsi favorevoli al mantenimento dello *status quo* fino al raggiungimento di una soluzione e così anche la NATO che non è schierata dalla parte di nessuno dei suoi due Membri.

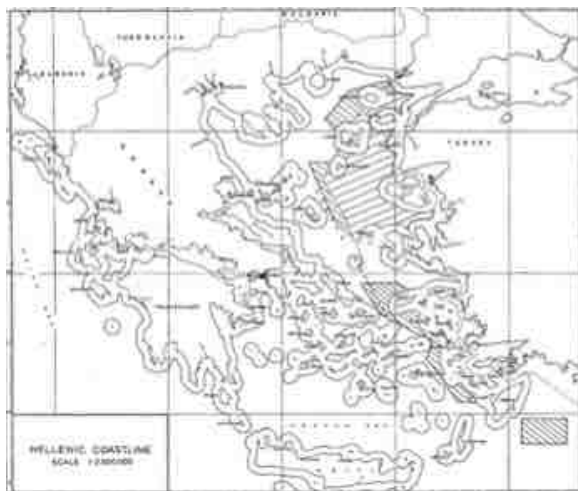


Fig. 4: PC Egeo, permessi rilasciati Turchia, 1974 (Fonte: HIO)

<sup>19</sup> V. D. ORTOLLAND, *The Greco-Turkish dispute over the Aegean Sea: a possible solution?*, in *La Revue géopolitique*, 10 Avril 2009, reperibile *online*, nonché A. CALIGIURI, cit.

<sup>20</sup> Per una panoramica generale v. F. CAFFIO, *Glossario*, cit., 81.

<sup>21</sup> Gli atti dell’*Aegean Sea Continental Shelf Case* (Greece v. Turkey), compresa la sentenza finale del 19 dicembre 1978, sono in <https://www.icj-cij.org/en/case/62>.

<sup>22</sup> V. *Greece and Turkey: Aegean Issues — Background and Recent Developments*, CRS Report for Congress, Aug 21, 1997, reperibile *online*.

Lo stallo della questione dell'Egeo non ha impedito l'insorgere di altri contenziosi alimentati da proclamazioni unilaterali costituenti *faits-accomplis* non riconosciuti da Paesi terzi. Gli Stati sono infatti sovrani nello stabilire i limiti esterni delle loro zone di giurisdizione ma questi sono “*null and void*” per i terzi che li contestino come affermato dalla CIG<sup>23</sup>. Il paradigma delle pretese giudicate illegittime è rappresentato dal Memorandum che Ankara ha stipulato con Tripoli nel 2019 per delimitare le rispettive zone di giurisdizione marittima tra le coste dell'Anatolia e della Cirenaica, secondo il criterio discutibile della *diagonal lines*<sup>24</sup>, ignorando le isole greche di Kastellorizo, Rodi, Scarpanto e Creta.

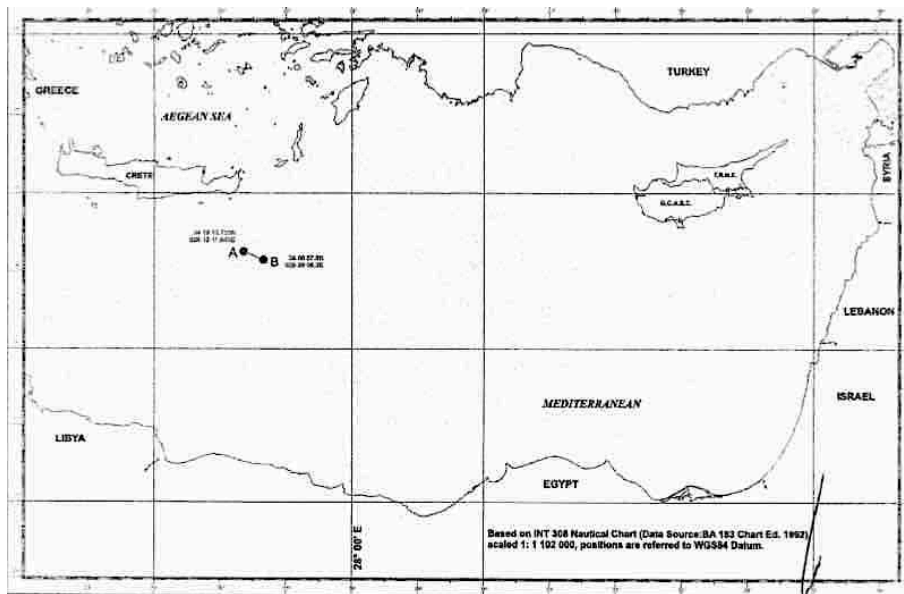


Fig. 5: Delimitazione PC/ZEE Libia-Turchia, accordo 2019 (Fonte: DOALOS)

<sup>23</sup> *Fisheries Case (United Kingdom v. Norway)*, Icj, 1951, Judgment, p. 20: «the delimitation of sea areas has always an international aspect; it cannot be dependent merely upon the will of the coastal State as expressed in its municipal law. Although it is true that the act of delimitation is necessarily a unilateral act, because only the coastal State is competent to undertake it, the validity of the delimitation with regard to other States depends upon international law».

<sup>24</sup> V. per una valutazione critica, E. PASTAVRIDIS, *The Greek-Turkish Maritime Disputes: An International Law Perspective*, ELIAMEP, Policy Paper 36/2020 (reperibile *on line*), il quale sottolinea come la contestazione greca sia incentrata sul fatto che «Turkey and Libya have no opposite or adjacent coasts and therefore have no common maritime boundaries (...)».

L'accordo ha ovviamente determinato varie proteste da parte di Atene che appunto lo considera nullo; Tripoli ne ha rivendicato la validità precisando<sup>25</sup> che l'intransigenza di Atene sul pieno effetto dell'isoletta di Gavdos a sud di Creta ha impedito ogni accordo.

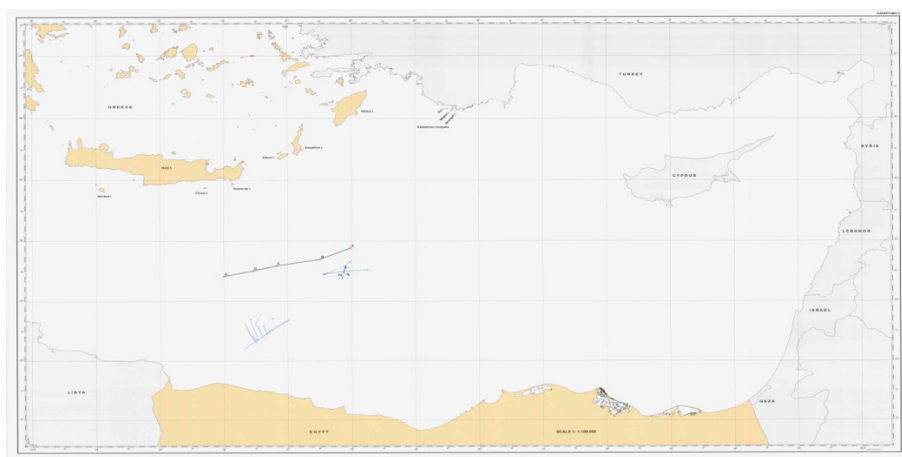


Fig. 6: Delimitazione ZEE Grecia-Egitto, accordo 2020 (Fonte: DOALOS)

La risposta greca si è avuta nel 2020 quando Atene ha firmato al Cairo un accordo di spartizione della ZEE<sup>26</sup> che ignora la costa anatolica considerando esclusivamente quella delle isole greche antistanti il litorale egiziano sino al meridiano 28°. La delimitazione ha carattere parziale nel senso che i due Paesi non si sono spinti oltre tale meridiano, come invece avrebbero potuto fare dando ad esempio rilievo alla piccola isola di Kestellorizo distante meno di 2 mg. dalla Turchia e 580 mg. da quella greca, su cui Atene incentra una ZEE di circa 40.000 Km<sup>2</sup>. Essi hanno evidentemente lasciata aperta la porta a successive intese con Turchia, Libia e Cipro<sup>27</sup>. Possiamo immaginare che sia stato l'Egitto ad imporre alla Grecia un tale approccio precauzionale; forse, Atene avrebbe voluto una linea di delimitazione complessiva che da occidente si congiungesse alla ZEE Cipro-Egitto tagliando fuori la Turchia. Il confine definito nel 2003 da Cipro ed Egitto ignora

<sup>25</sup> V. *Explanatory Note Annex to letter dated 26 December 2019*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/>.

<sup>26</sup> Cfr. F. CAFFIO, *L'accordo tra Grecia ed Egitto e la sfida per le zone economiche esclusive*, *Analisi Difesa*, 8 agosto 2020, reperibile online.

<sup>27</sup> Art. 1 (d) dell'Accordo tra Grecia ed Egitto del 6 agosto 2020 reperibile in <https://www.un.org/depts/los/>.

di fatto la sovrastante costa anatolica; perciò Ankara non lo riconosce riservandosi pretese ad ovest del meridiano  $32^{\circ}16'18''$ <sup>28</sup> basate su una mediana tra le proprie coste e l'Egitto. Tra l'altro, pare che durante il regime del premier Morsi il Parlamento egiziano stesse per denunciare il trattato per concluderne un altro con la Turchia improntato all'equidistanza tra le rispettive coste rilevanti<sup>29</sup>. Cipro ha cercato di consolidare i confini della propria ZEE a sud accordandosi con il Libano nel 2007<sup>30</sup> e con Israele nel 2010<sup>31</sup>, nonostante Ankara ritenga che Nicosia non abbia titolo a disporre dei diritti dell'autoproclamata Repubblica Turca di Cipro del Nord (RTCN) con cui essa stessa ha invece concluso nel 2011 un accordo di delimitazione del tratto a nord est dell'Isola<sup>32</sup>. Nel quadro di situazione delle intese sulle ZEE del Mar di Levante si deve infine inserire la possibilità che la Turchia definisca il confine con la Palestina<sup>33</sup>.



Fig. 7: Mappa riassuntiva pretese Mediterraneo Orientale (Fonte: *The Economist*)

<sup>28</sup> La posizione turca, espressa per la prima volta con la *Information Note* del 2 March 2004 (in LOS Bulletin n. 53 reperibile *online*), e stata ripetuta infinite volte in documenti ufficiali.

<sup>29</sup> V. *Report: Egypt vows to cancel Egypt- Greek Cyprus EEZ deal Today's Zaman*, March 08, 2013 reperibile *online*.

<sup>30</sup> V. D. MEIER, *Lebanon's Maritime Boundaries: Between Economic Opportunities and Military Confrontation*, University of Oxford, 2013, reperibile *online*.

<sup>31</sup> V. T. SCOVAZZI, *Maritime Boundaries in the Eastern Mediterranean Sea*, GMF Policy Brief, June 2012.

<sup>32</sup> V. Annex to the Turkey's letter dated 25 April 2014 in <https://documents-dds-ny.un.org>.

<sup>33</sup> Cfr. *Turkish-Palestine EEZ delimitation proposal causes panic in Israel and Greece, United World International*, 05/19/2021, reperibile *online*. La Palestina, con dichiarazione del 24 settembre 2019 (contestata da Israele che non considera la Palestina un'entità statale), ha istituito al largo della Striscia di Gaza zone marittime di giurisdizione, ZEE compresa.

Diversa la situazione nel Mediterraneo centro-occidentale in cui la penisola e le isole italiane, in aderenza al principio che «la terra domina il mare»<sup>34</sup>, dispiegano il loro effetto su tutte le acque circostanti. In Adriatico Italia e Croazia si avviano a dare soluzione, con un negoziato, alla questione del limite unilaterale della ZERP croata definendo il confine delle rispettive ZEE<sup>35</sup>. Lubiana è coinvolta nella trattativa, anche se Zagabria non ha ancora riconosciuto la decisione della Corte arbitrale<sup>36</sup> incaricata di decidere il contenzioso relativo alla Baia di Pirano ed all'accesso sloveno alle acque internazionali. Da definire sono pure i confini laterali di Croazia, Montenegro ed Albania e quelli frontali tra Italia, Montenegro ed Albania. Quanto ai limiti delle acque territoriali greco-albanesi nello Stretto di Corfù la soluzione del contenzioso è stata rimessa nel 2020 alla CIG<sup>37</sup>.

Un caso irrisolto è quello della piattaforma continentale rivendicata da Malta sin dal 1980. La pretesa della Valletta non tiene conto dei diritti reclamati da noi avanti la CIG e da questa implicitamente riconosciuti nell'ambito della sentenza Malta-Libia del 1985<sup>38</sup>: la decisione della Corte è stata posta a base del DM. 27.12.2012<sup>39</sup> con cui, ad est del meridiano 15°10', è stata aperta alla ricerca un'area della piattaforma continentale italiana sovrapposta a quella pretesa da Malta. I due Paesi, anche se in forma altalenante e con lunghi periodi di stasi, non hanno mai interrotto le trattative dal 1970, quando fu concluso un *Modus Vivendi*<sup>40</sup> a carattere provvisorio e limitato spazialmente alle sole coste a sud della Sicilia entro i fondali di 200 mt. Chiaramente, la definizione dell'area pretesa dall'Italia ad est di Malta postula un accordo con la Libia che dovrebbe perciò essere lo Stato

---

<sup>34</sup> *Land dominates the sea* è l'antico brocardo che la ICJ ha affermato in molte sentenze a cominciare da quella del Golfo del Maine (*Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area, Judgment, I. C.J. Reports 1984*, p. 246, para 157, reperibile online).

<sup>35</sup> Vd. F. CAFFIO, *La cooperazione marittima tra i Paesi adriatici*, in *Rivista Marittima*, 2021, 10, 2.

<sup>36</sup> *Arbitration Between the Republic of Croatia and the Republic of Slovenia* (PCA CASE NO. 2012-04), Final Award 29 June 2017, in <https://pcacases.com/>.

<sup>37</sup> Cfr. *ICJ to rule on Albanian-Greek maritime dispute*, 28.10.2020, reperibile online.

<sup>38</sup> Cfr. F. CAFFIO, *La lunga storia del negoziato italo-maltese sulla delimitazione della piattaforma continentale*, in *Rivista Diritto della Navigazione*, 2020, 1, 285.

<sup>39</sup> Testo in <https://unmig.mise.gov.it/index.php/it/dati/cartografia/>.

<sup>40</sup> «In 1970 agreement was reached between Malta and Italy for provisional exploitation of the continental shelf in a short section of the channel between Sicily and Malta on each side of the median line, subject to any adjustments that might be made in subsequent negotiations» (ICJ *Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta)*, Judgment of 3 June 1985, para 17, reperibile online).

con cui dovremmo condividere un'ampia porzione della nostra futura ZEE<sup>41</sup>.

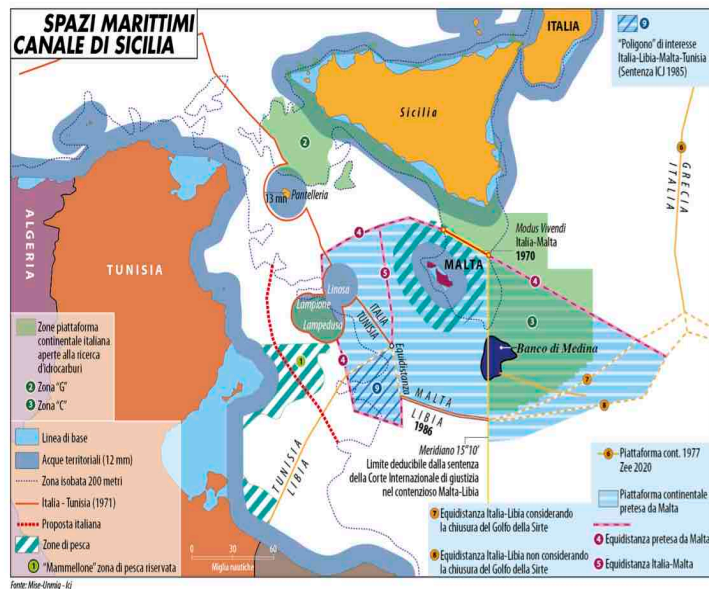


Fig. 8: Situazione Canale di Sicilia (Fonte: Limes, 2, 2021)

Nel 2018 si è inoltre acceso un contenzioso con l'Algeria a seguito dell'iniziativa – non concertata con noi né oggetto di comunicazioni diplomatiche a carattere informativo – di proclamazione di una ZEE<sup>42</sup> che si spinge a lambire il Golfo di Oristano, con una cuspide distante circa 60 mg. dalla costa della Sardegna ed almeno 195 mg. da quella algerina. La neoproclamata ZEE sostituisce la precedente Zona riservata di pesca di estensione limitata, dichiarata nel 1994, la quale si manteneva sempre al di qua della ipotetica linea di equidistanza con Spagna e Italia. Essa si sovrappone ora alla ZEE spagnola<sup>43</sup> nonché alla nostra ZPE del 2011 ed alla sottostante area di piattaforma continentale da noi delimitata con la Spagna nel 1974. L'Italia ha formal-

<sup>41</sup> V. F. CAFFIO, *Una ZEE per l'Italia*, Limes, 2, 2021, 115; ID, *Non lasciamo ad altri la delimitazione del Canale di Sicilia*, 10, 2020, 215.

<sup>42</sup> *Presidential Decree No. 18-96 of 20 March A.D. 2018, establishing an exclusive economic zone off the coast of Algeria*, reperibile online.

<sup>43</sup> *Real Decreto 236/2013, de 5 de abril, por el que se establece la Zona Económica Exclusiva de España en el Mediterráneo nordoccidental*, reperibile online.



mente contestato<sup>44</sup> l'iniziativa algerina eccependo che essa «si sovrappone indebitamente a zone di legittimo ed esclusivo interesse italiano». Da circa due anni sono in corso negoziati bilaterali; il nostro Paese propone la mediana tra la Sardegna e l'Algeria che si raccordi ai punti tripli con la Spagna e la Tunisia sì da attribuire pieno effetto alla Sardegna quale maggior isola del Mediterraneo<sup>45</sup>.

4. *Mediterraneo, mare di libero uso?*- La libertà di navigazione nel Mediterraneo è stata, come detto, un interesse attivamente condiviso dall'Italia, prima con la Gran Bretagna e poi con gli Stati Uniti. Le posizioni di Washington in materia hanno ispirato la linea italiana di non istituire la ZEE nei primi anni Ottanta del secolo quando, nel 1984, siglammo l'UNCLOS. Per comprendere quel che accadde allora bisogna considerare che al momento dell'apertura alla firma della Convenzione, il 10 dicembre 1982, aderirono subito 117 Stati, tra cui l'Unione Sovietica, la Francia e l'Olanda, Gran Bretagna ed Italia, ma non gli Stati Uniti<sup>46</sup>. Le riserve di Washington riguardavano varie materie, tra le quali la libertà di svolgimento di attività militari nelle ZEE. In proposito, la posizione statunitense fu chiaramente espressa in uno *Statement* del 1983 che è alla base del *Freedom of Navigation Program* (FON) tuttora portato avanti dalla *US Navy* su scala mondiale per contestare le pretese marittime eccessive<sup>47</sup>. Il conflitto tra paesi "territorialisti" e paesi "liberisti" come gli Stati Uniti fu composto nell'UNCLOS, relativamente alla ZEE, mediante il bilanciamento tra i diritti degli stati costieri allo sfruttamento delle loro risorse e quelli dei Paesi terzi aventi titolo al tradizionale libero uso del mare.

Di fatto si venne a creare uno *status sui generis*, la cui ambiguità si riflette nell' l'UNCLOS dove si prevede che nelle ZEE straniere gli Stati terzi non possano usufruire di tutte le libertà dell'alto mare ma debbano tener conto dei diritti funzionali dello Stato costiero. Il regime della ZEE non è dunque quello *pleno jure* dell'alto mare; sicchè, per le ZEE, si fa ricorso alla categoria più generale delle acque internazionali. Nonostante la libertà di navigazione sia garantita dall'art.

44

[www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/2018\\_NV\\_Italy.pdf](http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/2018_NV_Italy.pdf).

<sup>45</sup> V. U. LEANZA, *I problemi di delimitazione*, cit.

<sup>46</sup> V. T. TREVES, *La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982*, Milano, 1983, 9.

<sup>47</sup> *Presidential proclamation 5030 march 10, 1983*, reperibile online. Una vasta documentazione sul FON è consultabile sul portale del *Departement of Defence* statunitense.

58 UNCLOS<sup>48</sup>, la prassi di alcuni Stati evidenziò la tendenza ad interpretare la ZEE in forma “territoriale”. La *policy* statunitense di garantire che le attività navali non siano limitate da pretese marittime eccessive o da obblighi di preavviso è ancora di attualità nel Mar della Cina ove gli Stati Uniti cercano di contrastare i tentativi cinesi di territorializzare spazi di alto mare. Nel contesto degli anni Ottanta del secolo scorso esacerbato dalla Guerra Fredda va collocata la decisione italiana di assumere, anche in linea con i propri obblighi NATO, una posizione in materia di ZEE conforme a quella statunitense. Il nostro Paese nel firmare l’UNCLOS nel 1984 e nel ratificarla poi nel 1994, ha infatti dichiarato che: «*Lo Stato costiero non gode, secondo la Convenzione, di diritti residuali nella zona economica esclusiva. In particolare, i diritti e la giurisdizione dello Stato costiero in tale zona non includono il diritto di ottenere la notifica di esercitazioni o manovre militari o di autorizzarle*».

Analoga dichiarazione l’Italia ha depositato per quanto riguarda il diritto delle navi da guerra di avvalersi del transito inoffensivo nelle acque territoriali straniere<sup>49</sup>.

A quegli anni può farsi risalire la riluttanza italiana ad istituire una propria ZEE, anche per non innescare meccanismi geopolitici che avrebbero portato a turbare lo status quo dell’Egeo che la NATO mirava a proteggere<sup>50</sup>. Le riserve italiane sono state superate di recente con la l. 91-2021 istitutiva della ZEE, quando oramai il nostro Paese rischiava di essere accerchiato dalle zone straniere senza averne una propria. A rompere gli indugi ha concorso anche la certezza che la libertà di navigazione nelle ZEE fosse oramai integralmente acquisita nella prassi mediterranea. Non a caso nella nostra legge e nell’ accordo italo-greco di delimitazione c’è un’espressa clausola in questo senso.

Problemi continuano invece a porsi per il tracciato dei gasdotti in aree contese e, ovviamente, per attività *offshore* al loro interno. E’ dubbio, ad esempio, se ad autorizzare il tracciato di *EastMed* nel Me-

---

<sup>48</sup> Il I comma di questo articolo recita: «Nella zona economica esclusiva tutti gli Stati, sia costieri sia privi di litorale, godono (...) delle libertà di navigazione e di sorvolo, di posa in opera di condotte e cavi sottomarini, indicate all’articolo 87, e di altri usi del mare, leciti in ambito internazionale, collegati con tali libertà, come quelli associati alle operazioni di navi, aeromobili, condotte e cavi sottomarini (...)».

<sup>49</sup> V. F. CAFFIO, *Glossario*, cit., 192 ss.

<sup>50</sup> V. B. VUKAS, *The extension of jurisdiction of the coastal State in the Adriatic Sea*, in N. RONZITTI (ed), *I rapporti di vicinato dell’Italia con Croazia, Serbia-Montenegro e Slovenia*, Roma, 2005, 251.

diterraneo Orientale lungo le aree di *overlapping* debba essere la Grecia o anche la Turchia sulla base delle proprie pretese contestate<sup>51</sup>. Questioni simili ci sono per lo sfruttamento di giacimenti di idrocarburi in blocks del Mar di Levante, come evidenziatosi nel 2018 per il caso della “Saipem 12000”.

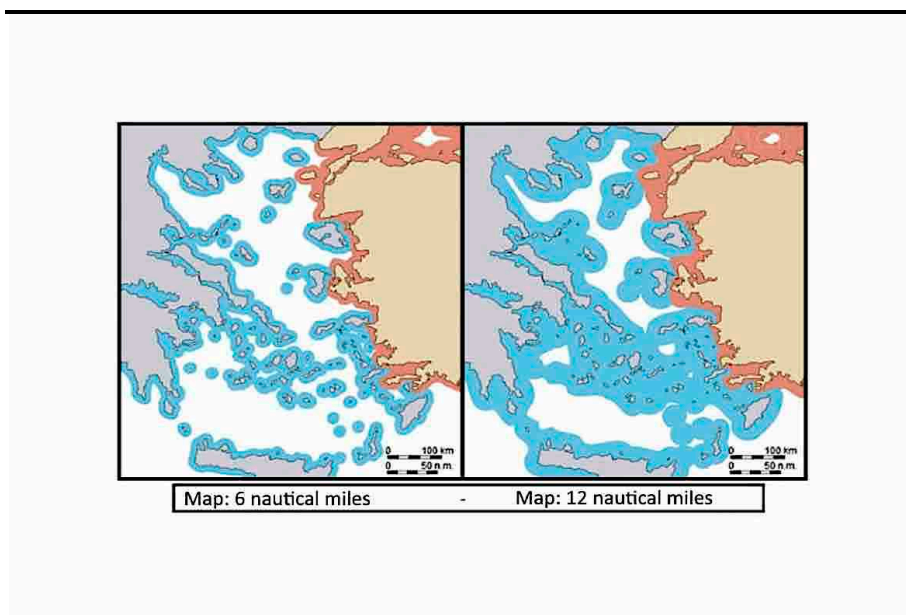


Fig. 9: Estensione acque territoriali greche (Fonte: TEKMOR Monitor)

Circa il Mar Egeo - che, con acque territoriali di 6 mg. e nessuna ZEE, è ancora caratterizzato da zone di alto mare - la questione di fondo sta nel mantenimento dello *status quo* sinora garantito dagli interessi degli Stati Uniti e degli altri Paesi NATO. La Turchia avverte ora il peso delle scelte fatte per ragioni contingenti col Trattato di Losanna del 1923<sup>52</sup>, quando accettò ristrettissimi spazi di acque territoriali tra le sue coste e le tante isole ex ottomane passate sotto dominio greco. La Grecia, pur continuando a prevedere nella sua legislazione<sup>53</sup> il

<sup>51</sup> Cfr. F. CAFFIO, *EastMed e non solo: il gas e le manovre dell'Italia nel Mediterraneo*, in *Affarinternazionali*, 6.10.21 reperibile online.

<sup>52</sup> L'art. 6, 2 del Trattato (in [https://wwi.lib.byu.edu/index.php/Treaty\\_of\\_Lausanne](https://wwi.lib.byu.edu/index.php/Treaty_of_Lausanne)) stabilisce infatti che «In the absence of provisions to the contrary, in the present Treaty, islands and islets lying within three miles of the coast are included within the frontier of the coastal State».

<sup>53</sup> Ci si basa sulla legislazione greca riportata, al 31 dicembre 2021, sul sito <https://www.un.org/depts/los/>.

limite delle 6 mg. delle acque territoriali stabilito nel 1936 (ma il sovrastante spazio aereo è di 10 mg.), ha di recente deciso, con legge del gennaio 2021, che la loro larghezza passi a 12 mg. nello Ionio ed a est di Creta. È rimasta invece immutata l'estensione di 6 mg. nelle isole greche dell'Egeo poiché la loro eventuale modifica è stata considerata dal Parlamento Turco, nel 1995, una grave violazione degli «interessi vitali» del Paese che legittimerebbe il ricorso all'uso della forza<sup>54</sup>. Qualora questa iniziativa fosse adottata, l'Egeo – che è già da ora al 40% coperto da acque territoriali greche a fronte del solo 7% di acque turche – passerebbe per il 70% sotto sovranità greca: le coste turche verrebbero in gran parte intercluse. La Grecia tuttavia minimizza, affermando che la libertà di navigazione sarebbe in ogni caso garantita dal regime di transito nelle acque territoriali e negli stretti internazionali<sup>55</sup>. In realtà, problemi si porrebbero per il passaggio di navi da guerra turche che, per transitare lungo le rotte facenti capo al Mar Nero o al Mediterraneo, dovrebbero sottostare alle limitazioni derivanti dal regime del passaggio inoffensivo: i sommergibili, ad esempio, avrebbero l'obbligo di navigare in emersione. Come soluzione si potrebbe pensare alla creazione di corridoi internazionali di transito in cui la Grecia acconsenta a mantenere lo status di alto mare, come previsto per la “*Junction Area*” relativa all'accesso della Slovenia alle acque internazionali, stabilita dalla sentenza arbitrale del 2017 sul Golfo di Pirano<sup>56</sup>.

5. *Mediterraneo: Stretti Turchi, Mar Nero, Stretti di Kerch, Mar di Azov, scenari futuri.*- La libera navigazione nell'Egeo va vista in funzione del transito nell'unica via di accesso al Mar Nero ed al Mar di Azov, vale a dire gli Stretti Turchi<sup>57</sup> (Dardanelli, Mar di Marmara, Bosforo) che collegano col Mediterraneo Turchia, Romania, Bulgaria,

<sup>54</sup> La posizione turca, per quanto datata, è rimasta immutata e come tale viene ripetuta in ogni occasione utile.

<sup>55</sup> Anche alcuni stretti come quello di Cerigo (punto di passaggio obbligato per accedere all'Egeo da Sud) verrebbero coperti da acque territoriali greche divenendo così stretti in senso giuridico secondo l'UNCLOS. Sul regime di transito nelle diverse categorie di stretti v. F. CAFFIO, *Glossario*, cit., 193.

<sup>56</sup> *Arbitration Between the Republic of Croatia and the Republic of Slovenia*, cit., para 1016-1083.

<sup>57</sup> La dizione “Stretti turchi” è ovviamente adottata dalla Turchia, ma non è riportata nella Convenzione di Montreux che invece usa soltanto il termine “Stretti”. Sembra che la Grecia preferisca parlare di Stretti dei Dardanelli e del Bosforo (anche perché Marmara è un mare interno) come già avveniva nei Trattati di Sevres e Losanna, mentre la Russia adotti l'espressione “Stretti del Mar Nero”.

Federazione Russa, Ucraina e Georgia. Le caratteristiche geografiche di mare chiuso del Mar Nero ne hanno consentito, in passato, il controllo da parte delle Potenze egemoni. Per secoli la *Sublime Porta* ha cercato di mantenere fermo il così detto “antico principio dell’Impero Ottomano” secondo cui l’accesso al Mar Nero – che dopo la conquista di Costantinopoli nel 1453 era diventato un mare sottoposto al suo dominio esclusivo – doveva essere interdetto al transito, anche commerciale, delle Potenze straniere. Crollato l’Impero nel 1918, le Potenze Alleate proclamarono la libertà di passaggio in conformità alla politica degli Stati Uniti che ne avevano addirittura fatto uno (il XII) dei 14 punti di Wilson<sup>58</sup>. Fu così che, prima il Trattato di Sèvres del 1920 e poi quello di Losanna del 1923, stabilirono un regime di libertà di “passaggio e navigazione” in favore delle navi di qualsiasi bandiera. Presto la rinata Turchia di Atatürk riuscì a rovesciare la partita, affermando che il cambiamento della situazione internazionale non giustificava più il regime previsto dal Trattato di Losanna. La Russia sovietica appoggiò la richiesta sulla base del vecchio postulato secondo cui la Russia, per la sua sicurezza, ha bisogno che il Mar Nero sia chiuso alle Potenze esterne.

La *Convention réglementant le régime des détroits*<sup>59</sup> fu così firmata a Montreux nel 1936. Ne sono parti, tra gli altri, da Turchia, Francia, Regno Unito, Grecia, Romania, Bulgaria, Russia ed Ucraina, ma non gli Stati Uniti. L’accordo attribuisce alla Turchia un ruolo di primazia nel controllo del transito a garanzia dei propri interessi di sicurezza e di quelli degli altri stati rivieraschi. Altro principio cardine è la completa libertà di transito in favore delle navi mercantili di qualsiasi bandiera in tempo di pace<sup>60</sup>. Diverso il regime per le navi da guerra. La Convenzione riconosce loro diritto di passaggio, ma a specifiche categorie di Unità, con l’obbligo di informare il Governo turco prima del transito (normalmente quindici giorni) e con la possibilità di permanere non più di ventuno giorni. Si stabilisce inoltre, per la sicurezza dei Paesi rivieraschi, che il tonnellaggio globale massimo di naviglio degli Stati esterni sia compreso tra le 30.000 e le 45.000 tonnellate.

---

<sup>58</sup> Testo in <https://kr.usembassy.gov>.

<sup>59</sup> Testo reperibile *online*.

<sup>60</sup> In tempo di guerra, qualora la Turchia non sia belligerante, è stabilito il medesimo regime di transito. Qualora la Turchia sia belligerante, è invece prevista la libertà di passaggio e navigazione in favore dei mercantili appartenenti a Paesi non in conflitto con la Turchia, a condizione che essi non assistano il nemico, e transitino di giorno rispettando rotte obbligate.

late. In tempo di guerra l'accesso di Unità militari di Paesi belligeranti può essere vietato<sup>61</sup>.



Fig. 10: Stretti Turchi, Kanal Istanbul, Mar Nero (Fonte: Saudi Aramco)

<sup>61</sup> L'Art. 19, para 1 e 3 della Convenzione prevede in particolare che: «1. In tempo di guerra, ove la Turchia non sia belligerante, le navi da guerra godranno di completa libertà di transito e di navigazione negli Stretti nelle identiche condizioni di cui agli articoli da 10 a 18. Il passaggio attraverso gli Stretti sarà vietato nondimeno alle navi da guerra di tutte le Potenze belligeranti (...); 3. In deroga al divieto di transito sancito nel precedente (...) comma le navi da guerra delle Potenze belligeranti rivierasche o no del Mar Nero, separate dalle loro basi, sono autorizzate a raggiungere tali basi».

Sino a oggi la Turchia ha svolto con equilibrio il proprio ruolo di garante, superando le frizioni con la Russia per la questione del passaggio di navi portate e negando il transito qualora Paesi terzi – comprese le formazioni navali Nato – non rispettassero tempi e modalità di accesso. Può quindi dirsi che il Mar Nero è ancora un mare chiuso dal punto di vista giuridico e geopolitico; il che avvantaggia la Russia e limita oggettivamente l’attività delle forze navali della NATO.

In tale contesto s’inserisce la questione della costruzione del *Kanal Istanbul*, passaggio parallelo al Bosforo. Per evitare rischi ambientali e decongestionare il traffico, soprattutto attraverso il Bosforo, Ankara ha progettato un canale di transito artificiale a nord ovest di Istanbul (lungo 50 km., largo 150 mt., profondo 25 mt.) che consentirebbe il passaggio di navi di grosso tonnellaggio; il transito sarebbe a pagamento (negli Stretti oggi è solo obbligatorio il pilotaggio). Erdogan ha dichiarato che esso sarà sotto sovranità turca e che la Convenzione di Montreux non è al momento in discussione. L’opera non dovrebbe dunque essere una via d’acqua internazionale aperta a tutti, ma un’infrastruttura di acque interne alternativa al Bosforo in cui transitare col consenso di Ankara. Resterebbero però in vigore le limitazioni per il passaggio nei Dardanelli e Mar di Marmara. Perlomeno, fino a quando si costruisse un ulteriore canale tra i Dardanelli e l’Egeo attraverso la Penisola di Gallipoli (c.d. *Kanal Marmara*)<sup>62</sup>, in modo da creare una nuova via di collegamento tra Mar Nero e Mediterraneo percorribile a discrezione della Turchia ed in teoria non soggetta ai diritti ed obblighi di Montreux. Il nuovo Canale è stato oggetto di polemiche in Turchia<sup>63</sup>. L’iniziativa potrebbe essere per Ankara un modo per rilanciarsi sulla scena internazionale giocando a tutto campo, con Stati Uniti, Occidente e Russia. D’altronde, se la Russia si è sempre tenuta aggrappata a Montreux, gli Stati Uniti hanno solo tollerato la Convenzione. Non a caso Washington, dopo la Conferenza di Postdam del 1945, propose di consentire il libero transito di Unità di Paesi operanti in Mar Nero per ristabilire la pace sotto egida NU, oppure in legittima difesa in favore di Paesi alleati<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Per una valutazione critica del progetto v. C. ÖZÇELİK, K. BENLİ, *Canal Istanbul and Political Dispute on Turkish Straits*, in *DUJE*, 2021, reperibile online.

<sup>63</sup> V., fra i tanti, A. WILKS, *For Erdogan’s Istanbul Canal project, critics see few winners*, *Aljazeera*, 16 Apr 2021 reperibile online.

<sup>64</sup> V. il memoriale statunitense del 1951 relativo a “Position of US in event that the USSR raises the question of revision of the 1936 Convention regarding the Regime of the Straits” in <https://history.state.gov/historicaldocuments/>.

Il problema dell'applicazione di Montreux in situazioni di crisi riguardanti i Paesi del Mar Nero si è presentato più volte. Questo è avvenuto durante la crisi georgiana del 2008<sup>65</sup> ed ora si è drammaticamente ripresentato nel momento in cui la Russia ha aggredito l'Ucraina<sup>66</sup> dopo aver annesso nel 2014 la Crimea, chiudendo poi di fatto lo Stretto di Kerch ed appropriandosi di gran parte del Mar di Azov.



Fig. 11: Ipotetici spazi marittimi Mar di Azov (Fonte: Schatz, EJIL: Talk!)

<sup>65</sup> Vds. F. CAFFIO, La guerra, il Mar Nero, gli Stretti, *Limesonline*, 19.09.2008.

<sup>66</sup> Per un'approfondita valutazione di tutti gli aspetti del conflitto russo-ucraino vds. N. RONZITTI, "Restare fuori dalla Nato e la neutralità, le due condizioni per fermare il conflitto", Guida al diritto-*lsole24ore*, n. 13, 9 aprile 2022.



La dimensione marittima della crisi russo-ucraina ha cominciato a palesarsi quando, nel 2016 l’Ucraina, sulla base dell’annesso VII all’UNCLOS, ha istituito un arbitrato citando la Russia a comparire con riguardo a una disputa concernente «*coastal state rights in the Black Sea, Sea of Azov, and Kerch Strait*». contestando alla Russia di aver violato propri diritti su: 1) risorse minerali e risorse viventi; 2) opposizione alla costruzione di un ponte nello stretto di Kerch che limita la libertà di navigazione e minaccia l’ambiente marino; 3) patrimonio culturale sommerso. A fronte delle eccezioni preliminari avanzate dalla Russia incentrate sul fatto che la controversia verte non sull’applicazione dell’UNCLOS ma sulla questione della sovranità sulla Crimea, il Tribunale ha ammesso con sentenza del 2020 la propria incompetenza<sup>67</sup> relativamente alla pretesa giurisdizione russa sulle acque circostanti la Crimea. In merito alla non accettazione russa di discussione delle questioni riguardanti i titoli storici sul Mar di Azov, la Corte si è riservata di esaminarle nel merito, dopo aver ascoltato le obiezioni delle due Parti circa lo Status del Mar di Azov. Al riguardo, le posizioni russe ed ucraine divergono: Mosca ritiene che il Mar di Azov sia geograficamente una baia sulle cui acque interne possa dimostrare di possedere titoli storici<sup>68</sup>; Kiev sostiene invece che l’insenatura sia soggetta al regime generale dell’UNCLOS e quindi abbia acque territoriali ed acque internazionali.

A margine della disputa si è verificato nel 2018 l’episodio del sequestro da parte russa di tre unità militari in transito nello stretto di Kerch per asserite violazioni di norme sulla sicurezza marittima. Il tribunale del Diritto del mare (ITLOS), chiamato a pronunciarsi, ha ordinato alla Russia, come misura cautelare, il rilascio dei marinai. Nell’ambito di questo procedimento sono state respinte le eccezioni pregiudiziali della Russia sull’assenza di giurisdizione relativa alle «*attività militari*». A giudizio del tribunale, il pattugliamento dello stretto da parte russa, per verificare il rispetto delle condizioni per il passaggio è, infatti, attività di *Law enforcement* di natura non milita-

---

<sup>67</sup> *Dispute Concerning Coastal State Rights in the Black Sea, Sea of Azov, and Kerch Strait*, (PCA Case No. 2017-06), Award 21 February 2020, reperibile *online*.

<sup>68</sup> Prima che nel 1991 la Crimea acquisisse l’indipendenza dalla Russia, il Mar di Azov era uno spazio di acque che la Russia reclamava -in coerenza con le proprie tesi sui mari chiusi- come acque interne, perciò interdette all’accesso di navi non dirette verso porti dell’area. Per confermare tale regime, nel 2003 i due paesi adottarono una dichiarazione congiunta in cui affermavano che «*Historically the Sea of Azov and the Kerch strait are internal waters of the Ukraine and Russia*».

re<sup>69</sup>. Nel 2018 la Russia ha completato la costruzione del ponte sullo stretto, aprendolo al transito viario e ferroviario tra il proprio territorio e la Crimea. L'Ucraina ha contestato anche questa iniziativa osservando che l'infrastruttura limita oggettivamente la libertà di transito.

Quanto detto porta a ritenere che in futuro la presenza di Unità navali straniere nel Mar di Azov sia sottoposto a regimi diversi a seconda che l'insenatura sarà considerata: 1) coperta da acque interne; in questo caso si dovrà ipotizzare che la navigazione avvenga lungo rotte e canali di traffico prestabiliti in direzione di specifici porti russi o ucraini e che il passaggio nello stretto sia sottoposto alle stesse condizioni; 2) articolata in acque territoriali e acque internazionali (ZEE); se così sarà, la navigazione nel Mar di Azov potrà svolgersi liberamente anche nello stretto secondo il regime del «passaggio in transito»<sup>70</sup>.

Ovviamente l'esito di questa disputa è legato alle condizioni cui sarà sottoposta la fine delle ostilità tra Russia ed Ucraina. Il conflitto ha direttamente interessato le acque del Mar Nero e del Mar di Azov producendo un fermo di tutte le attività commerciali nei porti della riva settentrionale. Decine di navi mercantili si sono trovate nell'impossibilità di uscire dal Mar Nero le cui acque sono state designate come "zona di guerra" dai Lloyd's di Londra. Per questo l'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) ha richiesto alla Russia di istituire un "blue safe maritime corridor"<sup>71</sup>. La Russia ha svolto attività belliche nelle acque territoriali e nella ZEE ucraina, disseminando mine navali, bombardando città, lanciando missili, affondando mercantili, bloccando l'accesso ai porti secondo metodi la cui conformità al Diritto dei Conflitti Armati sul Mare<sup>72</sup> è ancora tutta da verificare. Quando una pace sarà raggiunta è da presumersi che un ruolo rilevante dovrà riconoscersi alla Turchia che si è costantemente attivata nella sua veste di garante della Convenzione di Montreux<sup>73</sup> e del connesso regime di passaggio negli Stretti che è finalizzato al mantenimento

---

<sup>69</sup> ITLOS, *Case concerning the Detention of three Ukrainian naval vessels (Ukraine V. Russian Federation) Request for the prescription of provisional measures*, Order 25 May 2019, para 64-77, reperibile *online*.

<sup>70</sup> V. nota 55.

<sup>71</sup> "Maritime Security and Safety in the Black Sea and Sea of Azov", IMO Focus, 14 marzo 2022, accessibile *online*.

<sup>72</sup> La materia è trattata in modo magistrale da N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2021, 293-313.

<sup>73</sup> Cfr. F. CAFFIO, *Con le chiavi degli Stretti in mano, la Turchia può condizionare la guerra*, *Limesonline*, 2.3.2022.

della stabilità del Mar Nero nell’interesse della stessa Turchia e degli altri Stati rivieraschi.

ABSTRACT

*Disputes and Territorialization in the MED Area*

The whole Mediterranean has been rapidly changing since the game for the proclamation of EEZs began. Italy has been among the last countries to adopt these initiatives, in order to avoid a territorialization process that could have negative effects on the “naval mobility” of the NATO Forces. Disputes over the borders of the EEZs involve many countries such as Italy, Algeria, Turkey, Greece as well as Cyprus. The regime of access to the Black Sea through the straits is a complex issue in relation to the application of the Montreux Convention; further problems arise from the Turkish Kanal Istanbul project and the Russian claim to close the access to the Azov Sea considered internal waters. The maritime dimension of the Russian-Ukrainian conflict poses new challenges to maintaining the legal regime of the Black Sea.

## LE SFIDE DEL FIANCO SUD PER L'UNIONE EUROPEA E LA NATO

FLAMINIA CARANGIO

1. *UE e NATO a confronto.*- La NATO e l'Unione europea sono due entità diverse tra loro, ma che al tempo stesso hanno interessi convergenti. Innanzitutto, quando si parla di NATO ci si riferisce ad un'alleanza politica e militare, mentre l'Unione europea è un'organizzazione internazionale.

L'Organizzazione del Trattato Atlantico del Nord nacque ufficialmente con la firma del Patto Atlantico a Washington, il 4 aprile 1949, con la firma di USA, Canada, Regno Unito, Francia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Portogallo, Italia, Norvegia, Islanda e Danimarca. Attualmente i paesi membri sono 30. Si tratta degli anni successivi alla Seconda guerra mondiale, anni in cui prese vita il processo di costruzione dell'integrazione economica e politica europea, ma anche quelli in cui si stava creando una frattura delle relazioni tra le potenze occidentali e l'Unione Sovietica. Gli obiettivi della NATO, dunque, erano principalmente tre: scoraggiare l'espansionismo sovietico, vietare la rinascita del militarismo nazionalista in Europa ed incoraggiare l'integrazione politica europea. Attraverso il Partenariato per la Pace, istituito nel 1994, i paesi non membri dell'area euro-atlantica potevano stabilire un rapporto individuale con l'Alleanza, creando una cooperazione bilaterale che permetteva di scegliere le proprie priorità per la cooperazione. Inoltre, per favorire una collaborazione con i paesi mediterranei e prevenire le situazioni di crisi, nel 1995 nacque il Dialogo Mediterraneo con paesi mediterranei non membri dell'Alleanza: Egitto, Israele, Mauritania, Marocco e Tunisia. Nel 2000 si unirono Giordania e Algeria.

A partire dal 1991, la NATO adottò un nuovo Concetto Strategico<sup>1</sup>, nel quale si riconosceva la possibilità di ricorrere all'uso delle forze armate non solo per autodifesa (come era stato fino ad allora) ma anche per contrastare e gestire le eventuali crisi o minacce. Gli obiettivi principali erano diventati quelli di ridurre il rischio di conflitti, ge-

---

<sup>1</sup> Il Concetto strategico è il principale documento volto a fornire le linee guida politiche e operative alla NATO.

stire in modo più efficiente le crisi che avrebbero messo in pericolo la sicurezza degli Alleati, aumentare la fiducia tra tutti gli Stati europei ed espandere le opportunità di un effettivo partenariato per affrontare i problemi di sicurezza comune. Per quando riguarda l'Unione europea, si tratta di un'unione economica e politica, il cui obiettivo principale inizialmente era quello di promuovere la cooperazione economica. Nel 1958, fu creata la Comunità economica europea (UE dal 1993) tra sei paesi: Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi. Con il tempo l'Unione europea si è mossa promuovendo la cooperazione e la protezione di diversi settori: clima, ambiente, salute, relazioni esterne e sicurezza, giustizia e immigrazione. Ad oggi i paesi membri sono 27.

La cooperazione tra la NATO e l'Unione europea prese vita con gli accordi di Berlin Plus, nel 2003: si garantiva all'UE la possibilità di accedere ai mezzi e alle capacità di pianificazione e di comando della NATO per realizzare missioni di gestione delle crisi. In questo modo, si garantiva un'efficace consultazione, cooperazione e trasparenza nella gestione delle crisi e nelle operazioni di consolidamento della pace<sup>2</sup>. La prima operazione avviata da questa collaborazione fu l'Operazione Concordia, nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, svoltasi tra la fine di marzo e la metà di dicembre del 2003, dispiegata su richiesta del presidente macedone Trajkovski e del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, con il fine di salvaguardare gli Accordi di Ohrid del 2001<sup>3</sup> e garantire la sicurezza del territorio<sup>4</sup>. Il 2 novembre 2004 in Bosnia-Erzegovina fu avviata l'operazione Althea, con lo scopo di assicurare la sicurezza nel paese, garantire il rispetto degli Accordi di Dayton<sup>5</sup> e mantenere sicuro e protetto il territorio. L'operazione Althea conduce verifiche e ispezioni di munizioni e depositi di armi, fabbriche dell'industria della difesa e mantiene la supervisione su importazioni ed esportazioni di ordigni, munizioni e attrezzature militari<sup>6</sup>. Il 13 luglio 2008 venne istituita l'Unione per il Mediterraneo (UpM), una politica intergovernativa siglata a Parigi con una Dichiarazione tra 43 Stati e la Commissione europea. L'UpM venne pre-

---

<sup>2</sup> *Shaping of a Common Security and Defence Policy*, 2016, Eas.europa.eu.

<sup>3</sup> Gli accordi di Ohrid hanno messo fine ai conflitti armati che stavano gettando la Macedonia in una guerra etnica.

<sup>4</sup> *La cooperazione tra l'Unione europea e la NATO*, LXIX, 2007, www.iai.it.

<sup>5</sup> Gli accordi di Dayton (21 novembre 1995) hanno sancito la fine della guerra in Bosnia e la nascita di un nuovo Stato composto dalle tre più importanti componenti etniche del Paese balcanico: bosniaci, croati e serbi.

<sup>6</sup> *Operation Althea*, Shape.nato.it.

ceduta nel 1995 dal Processo di Barcellona, il cui scopo si poteva riassumere principalmente in tre obiettivi: rafforzamento del dialogo politico e di sicurezza; costruzione di un partenariato economico e finanziario e l'istituzione di un'area di libero scambio<sup>7</sup>.

Con l'UpM l'obiettivo è quello di favorire la cooperazione tra regioni, promuovendo il coinvolgimento anche degli enti locali per rispondere alle problematiche di varia natura che interessano la zona del Mediterraneo<sup>8</sup>.

Nella Risoluzione del 20 maggio 2010 sull'Unione per il Mediterraneo, il Parlamento europeo invita i governi dei paesi membri dell'UpM ad intensificare il dialogo politico e a rendere il processo di integrazione euro-mediterraneo una priorità nell'agenda dell'UE: «(...) considerando che il bacino del Mediterraneo è un'area di importanza cruciale per l'UE e che i grandi insiemi regionali integrati saranno meglio in grado di rispondere alle sfide sociali, culturali, economiche, ambientali, demografiche, politiche e di sicurezza; considerando che l'Unione europea deve adottare una visione strategica che tenga conto di tutte queste sfide nei suoi rapporti con i suoi vicini del Sud ponendosi come priorità lo sviluppo sociale, economico e democratico della regione; (...) [il Parlamento europeo] insiste sulla necessità che il processo di integrazione euro-mediterraneo ritorni a essere una priorità politica nell'agenda dell'UE; invita i governi dei paesi membri dell'UpM a rivedere in profondità e intensificare il dialogo politico»<sup>9</sup>.

2. *Le sfide del Mediterraneo.*- Nell'aprile 2020, il Segretario generale della NATO Jens Stoltenberg nominò un Gruppo di Riflessione Indipendente, composto da dieci esperti, ai quali affidò il compito di stilare un rapporto sulle prospettive future dell'Alleanza. Nel dicembre dello stesso anno venne presentato il rapporto *NATO 2030: United For A New Era*. Tra le strategie fondamentali necessarie per fronteggiare le minacce che si prospettano negli anni a venire, gli esperti indicano l'importanza di ricorrere a una maggiore cooperazione tra la NATO e le altre organizzazioni, in particolare con l'Unione europea, con la quale nel 2016 e successivamente nel 2018 aveva già firmato

---

<sup>7</sup> *The Barcelona process or Euro-Mediterranean membership*, Barcelona.com.

<sup>8</sup> R. ALIBONI *L'Unione per il mediterraneo. Le relazioni euro-mediterranee in una prospettiva nuova*, CX, in Istituto Affari Internazionali 2009, www.iai.it.

<sup>9</sup> Risoluzione del parlamento europeo del 20 maggio 2010 sull'Unione per il Mediterraneo.

una Dichiarazione congiunta UE-NATO che concerneva i seguenti ambiti: minacce ibride, cooperazione operativa (anche su questioni marittime), cibersicurezza, capacità di difesa, industria e ricerca, esercitazioni e sviluppo di capacità.

La NATO e l'Unione europea devono garantire la sicurezza e la protezione dei cittadini dei paesi membri, e per far sì che questo avvenga devono mettere in atto una cooperazione ben definita, che ad oggi risulta non ancora sufficientemente soddisfacente. Per troppo tempo hanno mostrato un certo disinteresse per il Fianco Sud, pervaso da instabilità politica ed economica, terrorismo, migrazioni illegali e proliferazione di armi di distruzione di massa. Questa situazione di instabilità e di disinteresse da parte delle due ha attirato l'attenzione di attori quali la Russia e la Cina, che si stanno insediando in questi territori per aumentare la loro influenza nel Mediterraneo. È necessario fare un riferimento a due territori in particolare: Siria e Libia.

In Siria, le sollevazioni contro il regime di Bashar-al-Assad del 2011 si sono presto convertite in una lunga e drammatica guerra civile. Il prolungamento del conflitto e lo stallo politico, uniti ad una crisi umanitaria sempre più intollerabile, hanno attirato l'interesse di attori esterni come Stati Uniti, Russia e Turchia. Mentre gli USA hanno recentemente ridimensionato la loro presenza, le altre due potenze rimangono ancora fortemente impegnate sul territorio, in particolare la Russia che si pone al fianco di Assad. Nel conflitto si è inserito anche l'ISIS, che ha sfruttato l'instabilità politica del paese per accrescere la sua influenza sul territorio. L'Unione europea si è preoccupata di fornire alla Siria tutti gli aiuti umanitari necessari e, dall'inizio del conflitto, ha stanziato oltre 17 miliardi di euro di aiuti. Immediatamente a partire dal 2011, il Consiglio ha adottato sanzioni nei confronti dei responsabili della violenta repressione contro la popolazione civile, in modo da evitare ripercussioni sull'assistenza umanitaria, sulla fornitura di prodotti alimentari, medicinali e attrezzature mediche. L'obiettivo dell'UE in Siria è quello di porre fine alla guerra attraverso un'efficace transizione democratica<sup>10</sup>. Considerando il fatto che la situazione continua ad essere eccessivamente instabile a danno della popolazione civile della Siria, le misure restrittive dell'UE sono state prorogate fino al 1° giugno 2022<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> *Siria: risposta del Consiglio alla crisi*, consilium.europa.eu.

<sup>11</sup> *Siria: il Consiglio proroga di un altro anno le sanzioni contro il regime*, comunicato stampa 27 maggio 2021, consilium.europa.eu.

Dal canto suo la Libia, dalla caduta di Gheddafi, è costantemente preda di fazioni violente e di gruppi terroristici che impediscono una rappresentanza unitaria dell'intera nazione. Dal 2014 la violenza si è intensificata, attirando l'attenzione di Turchia e Russia. Con una prima conferenza per la fine dei conflitti nell'ottobre 2020, mediata dalle Nazioni Unite, si sanciva il ritiro di tutte le forze straniere entro il mese di gennaio. La Russia, che ha sempre mostrato il proprio appoggio al generale Khalifa Haftar, si rifiutava di ritirarsi e lasciò nel territorio i contractor della società privata Wagner, potenziando il numero dei propri uomini e della propria influenza sul territorio libico e, di conseguenza, nel Mediterraneo. Una seconda conferenza di stabilizzazione dell'ottobre 2021, riconfermava l'obiettivo del ritiro delle forze straniere dalla Libia, e nuove elezioni fissate per il 24 dicembre dello stesso anno. Queste elezioni, ad oggi, ancora non hanno avuto luogo.

L'Unione europea ha più volte tentato, invano, di ricondurre il paese nel quadro delle relazioni euro mediterranee attraverso, per esempio, l'inclusione della Libia nel Processo di Barcellona e nell'Unione per il Mediterraneo. Priva di strumenti idonei per esercitare un ruolo incisivo per ridurre le tensioni, l'Unione europea si impegna a sostenere la transizione democratica del paese e lo sviluppo di nuove istituzioni trasparenti e responsabili<sup>12</sup>.

Una situazione così delicata si ripercuote necessariamente in un incontenibile flusso migratorio. Per questo, nel novembre 2017 l'UE ha istituito con l'Unione africana e le Nazioni Unite una *task force* congiunta sulla migrazione che mira a unire gli sforzi e a potenziare la cooperazione per rispondere alle sfide migratorie in Africa, in particolare in Libia<sup>13</sup>. «Tra agosto 2017 e gennaio 2020, da quando i trafficanti libici hanno cominciato a trattenere i migranti anziché lasciarli partire, più di 4 migranti su 10 partiti dalla Libia sono stati intercettati in mare e riportati nel paese. Viceversa, solo il 54% di loro è riuscito a raggiungere l'Unione europea. In numeri assoluti, significa che circa 32.000 migranti sui 76.000 che sono partiti dalla Libia da agosto 2017 sono stati intercettati dalla cosiddetta Guardia costiera libica e riportati nel paese»<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> S. COLOMBO, *la crisi libica e il ruolo dell'Europa*, in Istituto Affari Internazionali, [www.iai.it](http://www.iai.it).

<sup>13</sup> *Rotta per il mediterraneo centrale*, [consilium.europa.eu](http://consilium.europa.eu).

<sup>14</sup> M. VILLA, *Migrazioni nel Mediterraneo: tutti i numeri, in*, Istituto per gli studi di politica internazionale, 2020, [ispionline.it](http://ispionline.it).



Un altro attore che non deve essere sottovalutato è sicuramente la Cina, che incrementa la propria cantieristica navale con la nascita delle manovre congiunte denominate *Joint Sea*, che nel maggio del 2015 hanno navigato il Mediterraneo e successivamente, nel 2017, quelle del Mar Baltico, affiancate, in entrambi i casi, dalla flotta russa. Nello stesso anno, Pechino ha inaugurato la sua prima base navale oltremare a Gibuti (Africa orientale), con compiti di supposto logistico.

L'obiettivo del Presidente della Repubblica Popolare Cinese Xi Jinping è quello di creare un paese socialista moderno, prospero e forte, al centro del mondo; egli ha annunciato, inoltre, la Nuova Via della Seta per il miglioramento dei suoi collegamenti commerciali con i paesi nell'Eurasia.

3. *Gli approcci NATO e UE.*- Per rispondere a queste minacce, gli Alleati al Vertice di Varsavia del luglio 2016 hanno stabilito come priorità un ritorno alla stabilità e alla sicurezza dell'area MENA (Medio Oriente e Nord Africa), mettendo a punto una strategia attraverso il *Framework for the South* con l'obiettivo di migliorare la comprensione regionale della NATO e la capacità di anticipare e rispondere alle crisi provenienti dal Sud, oltre che a prepararsi a condurre operazioni di spedizione.

Nel 2017, all'interno del Comando del JFC (*Joint Force Command*) di Napoli, è stato istituito l'*Hub Strategic Direction-South*, un punto focale per aumentare la comprensione delle sfide derivanti dalla regione e la capacità di affrontarle. Attraverso un approccio collaborativo, si crea una rete che collega gli Alleati, i partner, le entità non militari, il mondo accademico e le ONG, dando vita ad una reciproca fiducia. Al vertice di Varsavia, inoltre, l'Alleanza ha previsto l'avvio nel Mediterraneo dell'operazione marittima *Sea Guardian*, ufficialmente lanciata il 9 novembre, che prevede una maggiore cooperazione militare e di intelligence nel Mediterraneo, con la possibilità di cooperare con navi e guardie costiere della regione e con l'operazione europea *Sophia*<sup>15</sup>, conclusa il 31 marzo 2020, e *Frontex* che dispiega centinaia di guardie di frontiera e costiere, insieme a navi, veicoli, aerei e altre attrezzature per aiutare gli Stati membri a fronteggiare le sfide che si presentano alle frontiere esterne dell'UE. Si è stabilito l'utilizzo degli aerei da ricognizione a lungo raggio AWACS della NATO a

---

<sup>15</sup> Lo scopo principale dell'Operazione Sophia era la cooperazione di attori militari e civili, governativi e non governativi, per contrastare il traffico illecito di esseri umani.

supporto della coalizione internazionale contro l'ISIS, garantendo sorveglianza aerea e marittima e capacità di gestione dello spazio aereo.

L'obiettivo dell'Unione europea per il Mediterraneo è quello di rafforzare la partnership con i paesi del vicinato meridionale, compreso un piano di investimenti economici fino a 7 miliardi di euro, importo che potrebbe mobilitare fino a 30 miliardi di euro di investimenti privati e pubblici nella regione. Le priorità dell'Agenda per il Mediterraneo si concentrano su: stato di diritto e sviluppo umano; resilienza, prosperità e transizione digitale; pace e sicurezza; migrazione e mobilità; transizione verde, resilienza climatica, energia e ambiente<sup>16</sup>.

#### ABSTRACT

##### *South Flank challenges for the European Union and NATO*

Over the years the European Union and NATO have been facing challenges that are becoming increasingly tough, this is why a strong cooperation between the two is needed, in order to stand up to them and safeguard their interests. NATO and the EU started cooperating in 2003, with the Berlin Plus agreements, with the Operation Concordia first and the Operation Althea later. However, the cooperation did not work out as expected. Looking at the South Flank, we can say that the threats from these territories are very serious, and they are harder to deal with individually, but by joining forces they will be able to solve problems such as terrorism, migratory flows, proliferation of weapons of mass destruction and political and economic crises. In addition to this, it is necessary to consider that these situations of instability are the perfect precondition for actors like China and Russia to advance and increase their influence in the Mediterranean. In fact, we can see that Russia in particular, thanks to the crisis in these territories, is gradually increasing its influence in Syria and Libya, which are both involved in a serious political crisis that makes it impossible to achieve a democratic transition at the expense of civilian citizens, who are suffering a bloody civil war. For these reasons, both NATO and the EU must use solutions to manage such situations and ensure the security of these territories. The *NATO2030: United for a new Era* Report gives indications of what NATO's prospects will be in relation to future challenges; the Reflection Group explains the need for greater cooperation with the EU, as well as the possibility to rely on institutes such as the *Framework for the South* and the *Hub Strategic Direction-South*, or the *Sea Guardian Operation* and the use of long-range AWACS reconnaissance aircraft. The main objectives of the European Un-

---

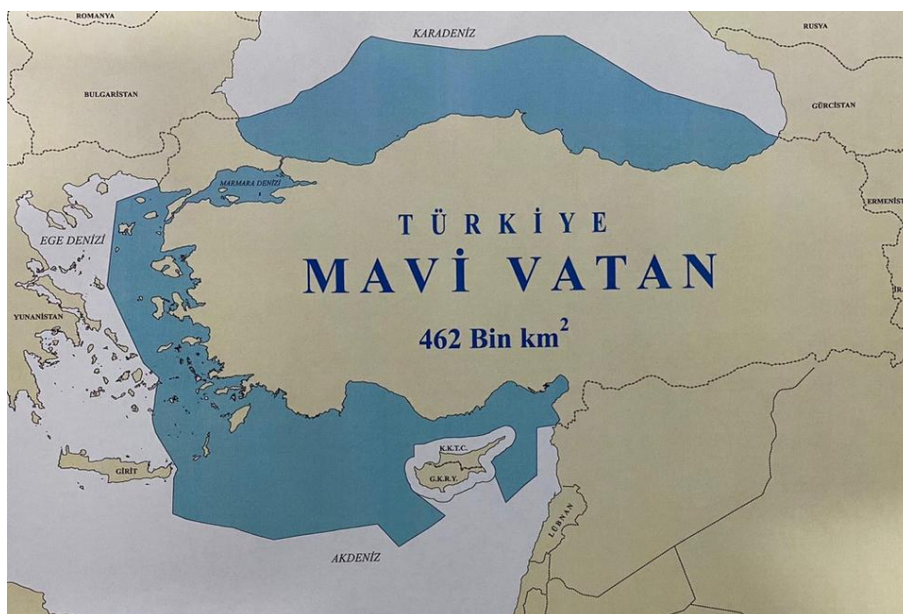
<sup>16</sup> Camera dei deputati, una nuova agenda per il Mediterraneo, 2021, camera.it.

ion's strategy in the Mediterranean are political dialogue and economic investment which can help to cope with these scenarios.

## ISRAELE, GRECIA, CIPRO E TURCHIA: LE TENSIONI NELL’EAST MED, COMPETIZIONE E SFIDE ENERGETICHE

SARAH IBRAHIMI ZIJNO

La complessa partita che si sta svolgendo nel Mediterraneo orientale, e per la quale la Turchia sembra recitare la parte del leone in quanto ad intraprendenza e aggressività, ha un responsabile preciso, chiamato “mavi vatan”, in inglese “blue homeland”, la dottrina secondo la quale l’attuale ripartizione delle acque territoriali – e il connesso sfruttamento economico – tra paesi rivieraschi del Mediterraneo orientale penalizzerebbe pesantemente, e ingiustamente, la Turchia<sup>1</sup>.



Tutte le vicende che infatti hanno animato l’area derivano dalla necessità – che la Turchia pone su tutti i dossier internazionali fin dai tempi dell’invasione di Cipro del 1974 – di risolvere il problema delle

---

<sup>1</sup> <https://foreignpolicy.com/2021/01/19/turkey-greece-what-erdogan-wants-eastern-mediterranean-sovereignty-natural-gas/>.

acque territoriali turche e la pressante richiesta di rivedere i loro confini, dettati dal remoto trattato di Losanna del 1923. Trattato che, al tempo in cui fu firmato venne celebrato come una vittoria diplomatica, stante che il paese usciva – anche in seguito alla sconfitta nella prima guerra mondiale – da una fase di disgregazione e di pressione estera (guerra greco – turca) che aveva seriamente minacciato di spazzarlo via, ma che ora – a distanza di quasi cento anni – viene vissuto (almeno dalla parte politica di Erdogan) in maniera non dissimile da come veniva vissuto, negli anni 20 e 30 del secolo scorso, il trattato di Versailles da parte dei tedeschi.

Tale situazione di tensione politica è andata aumentando sotto la spinta della questione energetica che sempre più potentemente si è posta negli ultimi anni, considerando che la Turchia importa praticamente tutto il suo fabbisogno energetico e che invece, data anche la sua posizione strategica, ambirebbe a divenire un hub energetico: aspirazione che però non può realizzarsi senza quella revisione delle acque territoriali di cui sopra e che, oltretutto, ha attirato l’attenzione di altri paesi rivieraschi, quali l’Egitto, animati dalle stesse ambizioni in merito.

Di fronte a questo dossier le cancellerie europee si pongono con differenti approcci. Le idee di “pax mediterranea” portate avanti da Macron mal si conciliano con le ambizioni di Erdogan, mentre Italia e Germania vorrebbero trovare una mediazione tra le due posizioni, sebbene per motivi diversi: mentre l’Italia trarrebbe senza dubbio giovamento dalla realizzazione di un nuovo gasdotto mediterraneo, la Germania ospita sul suo territorio una rilevante comunità turca, molto spesso con cittadinanza e relativi diritti elettorali.

In tutto questo, i colloqui tra UE e Turchia ai fini dell’adesione sono sospesi a tempo indeterminato.

Per questi obiettivi, la Turchia non ha certo risparmiato i mezzi: oltre a sostenere, di fatto, i fratelli musulmani (cosa che ha irritato maggiormente le autorità egiziane), la Turchia non ha esitato a fomentare quello che è stato chiamato “populismo islamico”, allontanando la Turchia da quello che veniva chiamato “Turkish model”. Questo revisionismo geopolitico ha però messo fine ad un riferimento culturale, con conseguenze per i rapporti geopolitici nell’area, per l’Europa e per il futuro dei dell’immigrazione.

In tutto questo però il paese sta attraversando una notevole crisi finanziaria, aspetto che ha in qualche modo frenato l’intraprendenza turca su vari fronti: come ad esempio sulla questione libica, inizial-

mente vista come una possibile soluzione ai loro problemi, ma che di fatto ha ancora più disallineato la postura internazionale di Ankara rispetto all'Unione Europea e al processo di Berlino avviato nel 2020 per la stabilizzazione della Libia. Se dovessimo valutare la situazione turca su questo come su altri aspetti, come le ricerche petrolifere infruttuose in acque contese, le provocazioni alla Grecia e all'Egitto, ne dovremmo concludere che questa politica neottomana sia fallimentare.

Tutto questo progressivo scardinamento di rapporti e situazioni consolidate, fino a rischiare davvero una guerra interna tra paesi NATO, avvicina sempre di più la Turchia al vero obiettivo, che è la revisione del trattato di Losanna.

Attualmente, la situazione del neo – ottomanesimo della Turchia è estesa a 360 gradi, coinvolgendo praticamente tutti i teatri e tutti i dossier.

Nel 2021 sono ripartiti i colloqui tra Grecia e Turchia<sup>2</sup>, dopo anni di assoluta stagnazione.

È in questa sede che è stata apertamente posta, dai turchi, la revisione del trattato di Losanna come argomento sul tappeto. Probabilmente, è questo il momento in cui si è verificato quello “shift modale” di cui abbiamo accennato sopra.

I greci ne hanno approfittato, per così dire, per porre nuovamente la questione di Cipro. Non dimentichiamo infatti che dal 1974 nella parte nordoccidentale dell'isola esiste una repubblica turca riconosciuta solo dalla Turchia.

In questo, anche la UE rappresenta una criticità, poiché Cipro è paese membro, mentre entrambi (Cipro e Turchia) sono paesi NATO. Questo rappresenta sicuramente un pericoloso impasse, ma la situazione è, se possibile, ancora più intricata: non può esserci avvicinamento con l'Unione Europea, della quale la Turchia ha bisogno sia come partner commerciale sia per poter diventare un hub energetico se prima non riesce a normalizzare i rapporti con la Grecia<sup>3</sup>: ma accettare in pieno le condizioni greche sulla questione delle acque territoriali a dodici miglia, e non rivedere il problema dell'accesso al mare della Turchia impedisce qualunque soluzione. E, quindi, uno stallo perfetto sul quale l'Unione Europea e gli Stati Uniti sono completamente schiacciati sulle posizioni greche.

---

<sup>2</sup> <https://www.aljazeera.com/news/2021/1/25/greece-and-turkey-resume-maritime-talks>.

<sup>3</sup> <https://www.politico.eu/article/greece-turkey-restart-talks-eastern-mediterranean/>.

Non giova in tutto ciò il continuo rilanciare da parte della Grecia, che non solo espande le acque territoriali (da sei a dodici miglia), ma recentemente ha provato a vendere diritti di sfruttamento in acque contese, tentativo andato a vuoto per la legittima diffidenza delle grandi compagnie energetiche le quali, giustamente, non hanno voluto arrischiare i propri soldi e la propria posizione politica in una scommessa il cui rischio era completamente incalcolabile.

Dopo tutte queste considerazioni, e tornando alla questione energetica tutta l’ansia della Turchia di entrare per forza – fino a rischiare la guerra, alcuni anni fa – nello sfruttamento del gas naturale del mediterraneo orientale, cosiddetto bacino levantino, sta in questo: la realizzazione del gasdotto East Med, con i confini marittimi attuali, che marginalizzerebbe completamente la Turchia, un paese in costante e crescente dipendenza energetica<sup>4</sup>.

L’effetto destabilizzante di tutto ciò si estende anche all’area del Mar Nero, centrale per la questione energetica<sup>5</sup>. La recente scoperta, nella parte estrema dello spazio di sfruttamento turco di un importante giacimento, ha incrementato le frustrazioni e le ambizioni della Turchia di costituire un hub energetico, incrementando altresì i problemi con la Russia, specialmente alla luce delle iniziative di rafforzamento militare ed economico di altri paesi rivieraschi, in primis la Romania. Ma quello che sembra rischiare davvero di dare il colpo di grazia al fragile equilibrio dell’area è l’annunciato progetto di duplicazione del Bosforo che, non essendo soggetto – in questo senso Erdogan si è pronunciato esplicitamente – alla convenzione di Montreux, consentirà il libero transito di navi da guerra anche ai paesi non rivieraschi. Tale aspetto viene vissuto come una minaccia dalla Russia, anche in considerazione della tesissima e delicatissima situazione Ucraina, in direzione della quale si sono mosse già da ora unità da guerra della NATO.

Da sempre la questione degli stretti è tema di grandi tensioni internazionali e, in questa fase, va a sommarsi in una sinergia maligna a quanto già sta accadendo nel settore del mediterraneo orientale, collegando le due problematiche che vedono al proprio centro la questione energetica.

---

<sup>4</sup> G. PASTORI, *La competizione energetica nel Mediterraneo orientale fra dimensione economica e implicazioni politiche: conseguenze globali e ricadute per l’Europa*, Osservatorio Strategico 2020, Anno XXII, n. V.

<sup>5</sup> M. BRESSAN, *Mar Nero: tra risorse energetiche e competizione geopolitica*, Osservatorio Strategico 2020, Anno XXII, n. IV.

La querelle contro la Russia, per quanto riguarda la NATO, è anche sul sostegno alla Georgia e all'Ucraina in vista della sua adesione alla NATO<sup>6</sup>. Naturalmente questa situazione, è vista come un pugno in un occhio dalle autorità russe, che si sono viste instaurare l'ennesimo protettorato NATO alle porte di casa e dove la riaccensione della guerra tra Georgia e Azerbaijan ci parla di un Caucaso di nuovo estremamente instabile dove le mire panturche della Turchia si rivolgono proprio agli azeri.

Mettendo insieme le informazioni emerge che: la Grecia ha ridefinito i suoi confini marittimi con l'Italia, Cipro, Israele ed Egitto ossia i maggiori "azionisti" del bacino levantino. Inoltre, l'Unione Europea ha dichiarato l'East Med come PCI, ossia progetto di interesse comune - data la dipendenza del continente dalle forniture russo - norvegesi - e questo "interesse comune" attualmente è incentrato sulla trilaterale Grecia - Cipro - Israele, gruppo che rappresenta altresì il gruppo di riferimento dell'amministrazione americana.

In quest'ottica, probabilmente il futuro prossimo detonatore potrebbe essere proprio l'Unione Europea, che da un lato vede il bacino levantino per il tramite della Grecia - come una propria area esclusiva di sfruttamento economico - dall'altro ha bloccato a priori ogni possibile avvicinamento della Turchia, congelando i colloqui. A questo proposito, potrebbe suonare anche beffardo o inquietante quanto dichiarato, al momento del suo insediamento, da Ursula von der Leyen a proposito di un maggior coinvolgimento dell'Unione Europea in questioni geopolitiche finora sostanzialmente seguite più che altro dalle cancellerie europee o dagli USA: difficile infatti mediare tra gli indirizzi francesi o italiani e quelli di altri paesi per nulla interessati a vicende che sembrano riguardare l'Europa meridionale.

In questa partita entra poi in maniera del tutto innovativa la posizione di Israele. La Grecia ha sempre visto Israele come un possibile partner in chiave anti turca<sup>7</sup>. Tuttavia, con gli accordi di Abraham, Israele ha accelerato il suo processo di normalizzazione dei rapporti con il mondo arabo e in senso lato con il mondo musulmano. Possono esserci conseguenze nel rapporto con la Grecia? Tali effetti potrebbero essere positivi, considerato che si sta verificando anche un riavvicinamento tra Turchia ed Israele, al punto che qualcuno si è spinto a parlare di possibile cooperazione tra i due paesi nel teatro siriano.

<sup>6</sup> M. BRESSAN, *Balcani e Mar Nero*, Osservatorio Strategico 2020, Centro Militare di Studi Strategici.

<sup>7</sup> <https://besacenter.org/author/george-n-tzogopoulos/>.



L'amministrazione americana continua tuttavia ad appoggiarsi alla trilaterale Israele – Grecia – Cipro, che ha già dimostrato di funzionare.

È proprio Israele, che da un lato ha una posizione forte nell'area e un ruolo attivo nella trilaterale e una partnership consolidata con l'Unione Europea, mentre sta anche costruendo i primi ponti con il mondo, che potrebbe costituire, diplomaticamente parlando, un attore importante nel dirimere la vicenda.

In quest'ottica, o Israele potrebbe costituire un fulcro, un punto d'incontro tra istanze apparentemente inconciliabili. Consideriamo a questo proposito che anche gli Stati Uniti spingono per l'inclusione di Ankara nel East Med gas forum. In questa situazione, i ruoli – specialmente per quanto riguarda la trilaterale, potrebbero cambiare anche in termini di nuove opportunità.

Ultimamente, infatti, i tre partner hanno allargato la loro collaborazione per quanto riguarda la difesa, l'energia, la cybersicurezza, ed altri settori.

Sono tuttavia le rinnovate situazioni energetiche del paese ad aver sostanzialmente mutato anche la sua politica nel Mediterraneo orientale, come la messa in produzione di nuovi giacimenti e altre situazioni di cooperazione con paesi arabi e musulmani anche oltre gli accordi di Abraham, senza contare l'ambizioso piano sulle energie rinnovabili<sup>8</sup>.

Tale diversa situazione del paese, ha infatti comportato azioni che vanno oltre la politica energetica: come il recente incontro, avvenuto a Sharm-El Sheikh tra Bennet e il presidente egiziano Al-Sisi, nel solco di una rimodulazione della politica estera israeliana specialmente per quello che riguarda l'area, in vista del multilateralismo e dell'applicazione del diritto internazionale: benché, su questi aspetti, Israele dovrà fare dei passi anche in direzione della normalizzazione dei rapporti con il Libano e per quanto riguarda l'annosa questione palestinese.

Per concludere, Israele potrebbe giocare, con questi presupposti, una sua partita diplomatica che, pur nel rispetto della convenzione di Montego Bay (1982) potrebbe portare ad un contemperamento degli interessi in campo<sup>9</sup>. Tale convenzione, che non è stata sottoscritta dalla Turchia, prevede che nei casi in cui tra paesi rivieraschi vi sia una distanza di 424 miglia è mandatorio regolare le sfere di sfruttamento

---

<sup>8</sup> Israele e la “nuova” politica energetica nel Mediterraneo Orientale - Ce.S.I. - Centro Studi Internazionali (cesi-italia.org).

<sup>9</sup> <https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affarinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0166.pdf>.

economico. E dunque, essendo la Grecia firmataria del trattato, proprio tale principio potrebbe costituire un ideale grimaldello per definire una regolazione condivisa ed Israele, che non coinvolto nella querelle pur facendo parte dell'area, potrebbe incarnare quella parte dirigente per un'azione diplomatica.

#### ABSTRACT

*Israel, Greece, Cyprus and Turkey:  
Tensions in the East Med, Competition and Energy Challenges*

Under the pressure of the energy issue, political tension has increased in the last few years between the coastal countries of the eastern Mediterranean, among which, although all animated by the same ambitions, Turkey stands out for its aggressiveness.

Turkish geopolitical revisionism has come back to involve all dossiers and only in 2021 did the talks between Greece and Turkey resumed.

In this scenario, Israel could be a valid mediator, although the demands of the two countries, and of the other coastal players involved, seem to be irreconcilable.



## L'IMPORTANZA DELL'ECONOMIA DEL MARE

LUCA SISTO

1. *La centralità del Mediterraneo.*- Come sottolineato dal Presidente del Consiglio Mario Draghi in occasione della cerimonia di apertura dei Rome Med – Mediterranean Dialogues nel dicembre 2021, è anche grazie a mercanti e marinai che hanno portato nuove conoscenze e preservato antiche usanze se il *Mare Nostrum* rappresenta da sempre un crocevia sociale, economico e culturale del mondo<sup>1</sup>. Culla della storia della civiltà, il Mediterraneo gioca un ruolo cruciale per il commercio internazionale, una fitta rete di scambi che non può prescindere dalla modalità marittima – come noto, il 90% delle merci mondiali viaggia via mare – e dalle navi che trasportano prodotti essenziali per il fabbisogno di milioni di utenti. Al fine di cogliere a pieno l'importanza che l'economia del mare assume nel contesto internazionale, basti pensare al blocco del Canale di Suez causato dall'incagliamento della mega porta container giapponese *Ever Given* nel marzo 2021, che ha provocato la momentanea interruzione della logistica mondiale. Il rallentamento della filiera produttiva e l'immediato incremento dei prezzi di materie prime e combustibili hanno chiaramente evidenziato la fragilità di un sistema economico profondamente interconnesso. Tale interconnessione risulta evidente se si considera che il Mediterraneo, pur rappresentando solo l'1% dell'Oceano mondo, assiste al passaggio per le sue acque di circa il 20% degli scambi mondiali, il 27% dei servizi di linea su container, il 30% dei flussi di petrolio mondiali e il 65% del flusso energetico per i paesi dell'UE<sup>2</sup>.

In questo contesto, l'Italia – frontiera meridionale dell'Unione Europea collocata strategicamente al centro di questi traffici – è fortemente proiettata su quanto accade sulla sponda opposta – il versante nord-Africano del Mediterraneo – sua area di naturale

---

<sup>1</sup> M. DRAGHI, *Intervento del Presidente Draghi alla cerimonia di apertura dei "Rome Med-Mediterranean Dialogues"*, 3 dicembre 2021. Reperibile online: <https://www.governo.it/it/articolo/intervento-del-presidente-draghi-alla-cerimonia-di-apertura-dei-rome-med-mediterranean>.

<sup>2</sup> M. DEANDREIS, *Presentazione dell'8° Rapporto Annuale 2021*, in *Studi e Ricerche per il Mezzogiorno*, 2021.

interesse prioritario. Le tensioni e le instabilità che caratterizzano queste regioni impattano in maniera significativa sulla sicurezza e l’economia del nostro Paese. Ed ecco che la Libia – partner chiave sia per l’approvvigionamento energetico italiano, che per la gestione dei flussi migratori verso Italia ed Europa – assume un ruolo di primo piano. L’UNCTAD stima che nel 2020 il valore delle esportazioni italiane verso la Libia è stato pari a 2.301 milioni di dollari<sup>3</sup>. Appare, dunque, evidente come la stabilizzazione del territorio libico rientri tra le nostre priorità strategiche. Infatti, secondo le stime del Centro Studi Confindustria, la situazione di forte instabilità politica che il Paese attraversa dal 2011 e che in più circostanze è degenerata in guerra civile, ha prodotto tra i 150 e i 200 miliardi di euro di perdite in infrastrutture e capitale produttivo per l’economia libica<sup>4</sup>. Inoltre, il disastroso contesto economico in cui versa la Libia è ulteriormente complicato dalla mancanza di diversificazione del settore produttivo, caratterizzato da un’elevata incidenza di petrolio e idrocarburi.

Ma le potenzialità del territorio libico sono diverse, soprattutto se si tiene in considerazione che è stato stimato, tra il 2008 e il 2010, un PIL pro-capite di circa \$30.000 a parità di potere d’acquisto, circa tre volte superiore a quello dei Paesi limitrofi<sup>5</sup>. In questo contesto, investire nella risorsa mare e nella crescita sostenibile della *Blue Growth* potrebbe rappresentare la chiave vincente affinché la Libia possa sviluppare una base solida su cui costruire un prospero e stabile futuro, perché – data anche la natura fortemente *talassica* dei commerci internazionali – non si può pensare di giocare un ruolo nell’economia mondiale senza prendere parte alle rotte del trasporto marittimo.

---

<sup>3</sup> Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo, *General Profile: Libya*, 2022. Reperibile *online*: <https://unctadstat.unctad.org/countryprofile/generalprofile/en-gb/434/index.html>.

<sup>4</sup> T. BUCCELLATO, M. PIGNATTI, *Libia: servono stabilità e sviluppo per un partner chiave dell’Italia*, in *Centro Studi Confindustria*, n. 9, agosto 2019. Reperibile *online* <https://www.confindustria.it/home/centro-studi/temi-di-ricerca/scenari-geo-economici/tutti/dettaglio/Libia-partner-chiave-Italia>.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

### Approfondimento – L’Economia del Mare in Italia

I dati dell’ultimo “Rapporto sull’economia del mare” - realizzato da Federazione del Mare e Censis - confermano l’abilità del distretto marittimo (armamento, porti, cantieri, logistica, nautica, pesca, agenzie marittime, broker, avvocati marittimisti, ecc.) nell’inserirsi nel sistema nazionale quale fattore di impulso e supporto all’economia. A livello nazionale, il cluster produce: “un valore di oltre 34 miliardi, pari al 2% del PIL complessivo e al 3,5% della sua componente non statale, con acquisti di beni e servizi nel resto dell’economia italiana che sfiora annualmente i due terzi di tale valore (529 mila persone fra addetti diretti e indotto)”<sup>6</sup>. Altri dati di grande impatto sono il moltiplicatore del reddito, pari a 2,48, e il moltiplicatore dell’occupazione, che è pari a 1,81: per cui, 100 euro di incremento del reddito nell’ambito del distretto marittimo attivano circa 250 euro di reddito nazionale mentre 100 nuove unità di lavoro del settore generano 181 occupati a livello nazionale<sup>7</sup>. In questo contesto, risulta importante anche sottolineare come il rapporto tra personale di terra e posti di lavoro a bordo è stimato pari a uno a 5,5: per circa 46.300 professionisti a bordo, sono stati valutati a fine 2020 oltre 8.400 posti di lavoro a terra. Pertanto, gli occupati del settore nel periodo gennaio-aprile 2020 risultano essere nel complesso pari a oltre 74.500<sup>8</sup>.

2. *Il rapporto Italia-Libia: gli aspetti economici.*- L’economia italiana dipende fortemente dalle interconnessioni dell’area Mediterranea. Caratterizzato da un’economia di trasformazione, il nostro Paese è grande importatore di materie prime e prodotti energetici, *in primis*, il petrolio. Via mare transitano, oggi, il 57% delle importazioni e il 44% delle esportazioni italiane: circa 480 milioni di tonnellate di merci – alla rinfusa (secche e liquide), in container o a bordo di traghetti – movimentate nei nostri porti<sup>9</sup>. Primo

---

<sup>6</sup> Federazione del Mare, *VI Rapporto sull’Economia del Mare: Cluster Marittimo in Italia Europa e Mediterraneo*, 2019. Reperibile online: <https://www.federazionedelmare.it/pubblicazioni-della-federazione/pubblicazioni-della-federazione/149-vi-rapporto-sull-economia-del-mare>.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Confitarma, *Appendice Statistica*, in *Relazione del Consiglio sull’anno 2020*, 7 luglio 2021.

<sup>9</sup> Confitarma, *Appendice Statistica*, in *Relazione del Consiglio sull’anno 2020*, 7 luglio 2021.

Paese europeo nei traffici di *short sea shipping*<sup>10</sup>, con 311 milioni di tonnellate di merci movimentate nel 2019, l'Italia ha registrato il 15% del totale di tonnellate di merci che viaggiano nelle cosiddette autostrade del mare europee<sup>11</sup>, da anni motivo di orgoglio nazionale in quanto capaci di attuare il trasferimento modale delle merci dal tuttostrada al combinato marittimo con evidenti benefici per la collettività in termini di riduzione di costi esterni.

Primo anello della catena logistica, la realtà del trasporto marittimo – industria mobile e silenziosa – è difficilmente percepita anche per la sua natura internazionale, che porta spesso le compagnie di navigazione a operare al di fuori dal territorio nazionale. Con oltre 14 milioni di tonnellate di stazza (1334 unità superiori alle 100gt) l'Italia ricopre posizioni di assoluto rilievo nei settori più ricercati: dal comparto delle navi Ro/Ro - navi dotate di rampe capaci di accogliere a motore spento e togliere dalla strada più di cinquecento tir a viaggio – di cui siamo leader mondiali con oltre 5,3 milioni di gt, alle meravigliose navi da crociera, passando per le sofisticate navi cisterna per il trasporto di prodotti raffinati derivati dal petrolio<sup>12</sup>. Questo ultimo dato assume una valenza particolare se si considera che, ogni anno, circa tre miliardi di tonnellate di petrolio sono trasportate via mare su navi cisterna specializzate nel trasporto di prodotti petroliferi oppure su navi metaniere utilizzate per il trasporto di gas naturale liquefatto (LNG).

Il consumo annuo di petrolio in Italia è di circa 70 milioni di tonnellate ed arriva quasi tutto via mare. In questo contesto, come anticipato, la Libia risulta essere un partner strategico per l'approvvigionamento energetico del nostro Paese: terzo fornitore di petrolio dell'Italia, ha soddisfatto, solo nei primi mesi del 2019, il 12,1 per cento del nostro fabbisogno energetico, rappresentando peraltro il

---

<sup>10</sup> Decisione 884/2004/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 Aprile 2004: definisce lo *short sea shipping*, come «la rete trans europea che intende concentrare i flussi di merci su itinerari basati sulla logistica marittima in modo da migliorare i collegamenti marittimi esistenti o stabilirne di nuovi, che siano redditizi, regolari e frequenti, per il trasporto di merci tra Stati membri onde ridurre la congestione stradale e/o migliorare l'accessibilità delle regioni e degli Stati insulari e periferici».

<sup>11</sup> *Maritime Transport Statistics – short sea shipping of goods*, in Eurostat, gennaio 2021. Reperibile online: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Maritime\\_transport\\_statistics\\_-\\_short\\_sea\\_shipping\\_of\\_goods#Italy\\_and\\_the\\_Netherlands\\_accounted\\_for\\_almost\\_30.25\\_of\\_EU\\_short\\_sea\\_shipping\\_in\\_2019](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Maritime_transport_statistics_-_short_sea_shipping_of_goods#Italy_and_the_Netherlands_accounted_for_almost_30.25_of_EU_short_sea_shipping_in_2019).

<sup>12</sup> Confitarma, *Appendice Statistica*, in *Relazione del Consiglio sull'anno 2020*, 7 luglio 2021.

98% delle esportazioni libiche verso l'Italia<sup>13</sup>. Un ulteriore significativo esempio di legame tra i due paesi è dato dal gasdotto *Green Stream* che, con una capacità di circa otto miliardi di metri cubi all'anno, trasporta il gas di provenienza libica prodotto dai giacimenti di Wafa e Bahr Essalam attraverso il Mediterraneo fino al terminal di Gela in Sicilia.

La storia degli investimenti italiani recenti in Libia è importante: prima della rivoluzione del 2011, operavano in Libia oltre cento aziende italiane. Nel 2010 l'Italia rappresentava il primo mercato di destinazione delle esportazioni libiche con il 42,3% del totale. I settori più rilevanti sono quelli delle costruzioni, dell'impiantistica industriale, delle infrastrutture e dell'energia, in particolar modo il settore petrolifero.

Con riferimento al settore dell'estrazione, la presenza di ENI sul territorio in qualità di principale produttore internazionale di idrocarburi in Libia è da anni predominante. Infatti, la multinazionale italiana vede nel mercato libico una delle più importanti risorse per la sua produzione di idrocarburi. Secondo i dati forniti da ENI inerenti alla produzione della stessa in Libia, nel 2020 la produzione annuale di petrolio e condensati è stata di 21 milioni di barili (bbl), la produzione annuale di gas di 6,2 miliardi di metri cubi (m<sup>3</sup>) e la produzione annuale di idrocarburi di 61 milioni di barili equivalenti di petrolio (boe)<sup>14</sup>. ENI ha inoltre portato avanti diversi progetti di investimento sul territorio libico non solo in ambito economico, ma anche in ambito sociale per sostenere, ad esempio, il settore sanitario e per garantire un più ampio accesso all'energia, dimostrando il continuo interesse dell'azienda per il territorio<sup>15</sup>. Risulta, dunque, evidente l'importanza che riveste la stabilità interna della Libia per il nostro Paese. L'Italia ha, infatti, risentito più di altri della crisi che dal 2011 destabilizza il territorio libico, assistendo a una riduzione considerevole della quota dell'export italiano che è passata da 21,9 per cento nel 2008 a 8,2 per cento nel 2012, in netto calo rispetto ad altri Stati Membri dell'Unione

---

<sup>13</sup> T. BUCCELLATO, M. PIGNATTI, *Libia: servono stabilità e sviluppo per un partner chiave dell'Italia*, cit.

<sup>14</sup> *Le nostre attività in Libia*, in ENI. Reperibile online: <https://www.eni.com/it-IT/eni-nel-mondo/africa/libia.html>.

<sup>15</sup> *Il Primo Ministro del Governo di Unità Nazionale libico Abdul-Hamid Dbeibah incontra l'AD di Eni Claudio Descalzi*, in ENI, 28 settembre 2021. Reperibile online: <https://www.eni.com/it-IT/media/comunicati-stampa/2021/09/eni-ceo-incontra-primo-ministro-tripoli.html>.



Europea. Secondo le stime del Centro Studi di Confindustria, la stabilizzazione di questo fondamentale partner economico porterebbe per le imprese italiane un aumento delle esportazioni annuali di circa un miliardo di euro<sup>16</sup>.

Tuttavia, la realizzazione del potenziale inespresso della Libia non può prescindere da un processo di diversificazione della sua economia, di fondamentale importanza per una completa ripresa post-crisi, come dimostrato da altri Paesi appartenenti all'area MENA (e.g. Arabia Saudita).

Negli ultimi cinquant'anni le esportazioni di petrolio hanno, infatti, rappresentato il pilastro dell'economia libica, contribuendo per circa il 60% al PIL nazionale nel 2019. I dati forniti dalla Banca Mondiale dimostrano che, nel 2020, il settore degli idrocarburi ha contribuito per il 95% alle esportazioni di merci e per il 93% alle entrate fiscali (esclusi i diritti di cambio). Non stupisce, pertanto, che il precipitoso calo della produzione di idrocarburi dovuto al crollo verticale dei consumi durante i periodi di lockdown imposti a causa della pandemia da Covid-19 abbia danneggiato fortemente l'equilibrio del Paese nel contesto internazionale e la sua posizione fiscale, con la conseguente riduzione della spesa pubblica, del consumo privato e delle importazioni, contraendo nel 2020 l'economia libica del 31 per cento. Le attività non direttamente connesse al settore petrolifero non sono state, infatti, in grado di compensare la recessione in atto, sottolineando anche l'urgenza di proporre investimenti in altri settori<sup>17</sup>.

La diversificazione dell'economia libica diventa quindi oggi un imperativo per il futuro ma, al fine di risultare efficace nel lungo periodo, dovrà necessariamente fondarsi su una strategia di cooperazione internazionale che, attraverso l'istituzione di accordi di partenariato con gli Stati limitrofi e occidentali, valorizzi sia il capitale finanziario del Paese, che quello umano e sociale, fondamentale per garantire il rispetto dei diritti umani e il controllo dei flussi migratori. In questo contesto, la *blue economy* potrebbe rappresentare un forte impulso nell'attuazione di un processo di sviluppo sostenibile e durevole che favorisca la diversificazione attraverso le molteplici

---

<sup>16</sup> T. BUCCELLATO, M. PIGNATTI, *Libia: servono stabilità e sviluppo per un partner chiave dell'Italia*, cit.

<sup>17</sup> *Libya Economic Monitor*, in *Banca Mondiale*, 2021. Reperibile online: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/3d3cd163628175d3add84db3c707eaa5-0280012021/original/ENG-Libya-Economic-Monitor.pdf>.

opportunità economiche, ma non solo, legate alla straordinaria risorsa mare.

3. *Il rapporto Italia-Libia: gli aspetti sociali.*- La rotta del Mediterraneo centrale, uno spazio di circa 400 km che coinvolge le frontiere marittime di Libia, Tunisia, Malta e Italia, figura tra le principali direttrici dei movimenti migratori irregolari. Il territorio libico, in particolare, rappresenta un luogo chiave di transito se si considera che tra agosto 2020 e luglio 2021, è stato il principale punto di partenza di migranti e richiedenti asilo che, attraverso questa rotta, cercano di raggiungere l'Europa. Secondo gli ultimi dati dell'UNHCR, infatti, circa 42 mila persone hanno transitato sul territorio libico solo nei primi mesi del 2022<sup>18</sup>. Per il nostro Paese questi dati assumono una rilevanza significativa in quanto la nostra flotta è percentualmente quella più presente nel Mediterraneo Centrale. Le nostre navi sono leader nell'area per i traffici commerciali. Inoltre, vi è una presenza stabile nelle acque prospicienti la Libia di naviglio impegnato nelle attività di assistenza ai campi petroliferi, attività che chiaramente rappresentano un evidente interesse strategico nazionale in tema di approvvigionamento energetico. Per tale ragione, il fenomeno migratorio ha considerevolmente coinvolto la flotta mercantile nazionale e internazionale: nel 2021, 18 navi mercantili sono state coinvolte nelle operazioni di soccorso, salvando 1596 migranti, di cui 773 da navi mercantili di bandiera italiana<sup>19</sup>. Infatti, sebbene il Covid-19 abbia scoraggiato le partenze, i flussi migratori verso l'Europa sono continuati quasi senza sosta, mettendo in luce l'indipendenza dalla contingenza pandemica dei motori a lungo termine della migrazione.

L'obbligo di soccorso in mare è uno dei principi cardine della cooperazione internazionale e l'armamento nazionale non si è mai sottratto di fronte ad una richiesta urgente di soccorrere persone in difficoltà: dal 2014 la flotta mercantile italiana ha, infatti, prestato aiuto a più di 84.000 persone. Consapevoli della straordinaria complessità della crisi migratoria nello scenario mediterraneo, non si può, tuttavia, non notare come i casi, anche recenti, di coinvolgimento

---

<sup>18</sup> Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, *Operational Data Portal, Refugee, Libya*. Reperibile online: <http://data2.unhcr.org/en/country/lby>.

<sup>19</sup> Confitarma, *Appendice Statistica*, in *Relazione del Consiglio sull'anno 2020*, 7 luglio 2021.

di navi commerciali in operazioni di *Search and Rescue* (SAR), abbiano suscitato grande preoccupazione. Pertanto, permane la necessità, ormai più volte manifestate alle Amministrazioni competenti negli anni, di fare chiarezza sull'applicazione della normativa internazionale e nazionale, talvolta contrastante, su questa delicata materia.

Fino al 2017, anno in cui la Libia ha formalmente dichiarato l'istituzione della propria area SAR, l'Italia è sempre intervenuta rispondendo alle richieste di soccorso con i propri mezzi militari oppure coinvolgendo la flotta mercantile disponibile. Si consideri che, tra il 2012 ed il 2017, una singola compagnia di navigazione italiana è stata chiamata ad intervenire in circa 270 operazioni SAR contribuendo a salvare quasi 24.000 uomini, donne e bambini, dalla possibile morte in mare. Infatti, la Risoluzione MSC. 167(78) dell'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) del 2004<sup>20</sup>, in particolare le *Guidelines on the treatment of persons Rescued at Sea*, contempla e definisce il ruolo del *Maritime Rescue Coordination Centre* (MRCC) coinvolto nella “first call” anche in caso di assenza di una formale autorità responsabile della zona SAR.

Nel 2017 la Libia ha unilateralmente dichiarato all'IMO l'istituzione della propria area SAR nazionale, riuscendo in parte a definire la responsabilità delle autorità libiche nello svolgimento delle funzioni di soccorso a largo delle proprie coste. Tale dichiarazione è stata riportata dall'IMO nel *Global Integrated Shipping Information System* (GISIS) il 27 giugno 2018, senza essere stata oggetto di osservazioni da parte di nessuno Stato terzo. In particolare, dalla dichiarazione si evince l'istituzione in Libia di un *Joint Rescue Coordination Centre* (JRCC) presso l'aeroporto internazionale di Tripoli, gestito da forze militari e autorità civili con l'obiettivo di coordinare le operazioni di soccorso.

Al fine di ridurre gli arrivi irregolari lungo la rotta del Mediterraneo centrale, l'Unione europea si è, quindi, impegnata per aumentare la cooperazione con la Libia e contrastare le azioni dei trafficanti di migranti, rafforzando le capacità SAR libiche e finanziando programmi di assistenza ad hoc come, ad esempio, il EUTF EU Emergency Fund. Dal canto suo, nel febbraio 2017 il Ministero della Difesa italiano ha sottoscritto il *Memorandum d'intesa*

---

<sup>20</sup> Organizzazione Marittima Internazionale, *Resolution MSC. 167 (78), Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*, 20 maggio 2004.

sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana, sulla base del quale è stata dislocata a Tripoli un'unità navale della Marina militare italiana con il compito di assistere la Guardia Costiera libica nello svolgimento delle sue funzioni di soccorso. Infatti, in base al Memorandum, «la parte italiana si impegna a fornire supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici incaricati della lotta contro l'immigrazione clandestina, e che sono rappresentati dalla guardia di frontiera e dalla guardia costiera del Ministero della Difesa, e dagli organi e dipartimenti competenti presso il Ministero dell'Interno»<sup>21</sup>.

Il ruolo riconosciuto alle Autorità libiche ha trovato un'ulteriore conferma nel Codice di condotta redatto dal Ministero dell'Interno nell'agosto del 2017 e applicato alle Organizzazioni Non Governative che operano nel Mediterraneo. Tra i diversi obblighi previsti dal suddetto Codice, sono stati previsti i seguenti impegni: i) non ostacolare l'attività di *Search and Rescue* da parte della Guardia costiera libica; ii) cooperare con il competente MRCC, eseguendo le sue istruzioni ed informandolo preventivamente di eventuali iniziative intraprese autonomamente perché ritenute necessarie ed urgenti; iii) cooperare lealmente con l'Autorità di Pubblica Sicurezza del previsto luogo di sbarco dei migranti<sup>22</sup>. A livello UE, il ruolo della Libia e la legittimità dell'istituzione di una propria zona SAR sono stati poi avvalorati al punto 3 delle Conclusioni della Riunione del Consiglio europeo (28 giugno 2018), in cui è specificato che «tutte le navi operanti nel Mediterraneo debbono rispettare le leggi applicabili e non interferire con le operazioni della Guardia costiera libica»<sup>23</sup>.

È, tuttavia, importante sottolineare che il riconoscimento ufficiale della responsabilità SAR libica tende a confliggere con la prassi e la

---

<sup>21</sup> Governo, *Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana*, art. 1, par. C), 2 febbraio 2017. Reperibile online: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>.

<sup>22</sup> Ministero dell'Interno, *Codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare*. Reperibile online: [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/codice\\_condotta\\_ong.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/codice_condotta_ong.pdf).

<sup>23</sup> Consiglio europeo, *Riunione del Consiglio europeo, EUCO 9/18, CO EUR 9, CONCL 3*, 28 giugno 2018. Reperibile online: <https://www.consilium.europa.eu/media/35947/28-euco-final-conclusions-it.pdf>.

giurisprudenza internazionale. Infatti, il territorio libico non è riconosciuto quale *Place of Safety* (POS) dal momento che, ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati, non verrebbero ivi garantiti i diritti fondamentali dei richiedenti asilo. Ciò ha determinato un'evidente contraddizione che vede da un lato l'obbligo per l'Autorità libica quale responsabile della zona SAR di individuare un POS; dall'altra, l'evidente difficoltà di individuare tale POS in territorio libico. In questo contesto, è peculiare il caso del rimorchiatore Asso Ventotto che, nel luglio del 2018, mentre era in assistenza alla piattaforma di estrazione *Sabratah* della società Mellitha Oil&Gas, ricevette istruzioni da parte delle Autorità libiche di procedere al soccorso di migranti in difficoltà avvistati nelle vicinanze della piattaforma e, successivamente, di dirigersi verso il porto di Tripoli, scortato dalla Guardia Costiera libica. Nonostante le perfette “modalità nautiche” eseguite sotto il coordinamento delle Autorità preposte, il comandante dell'Asso Ventotto è stato condannato dal Tribunale di Napoli nell'ottobre del 2021 con l'accusa di respingimento di persone aventi titolo a protezione e l'abbandono in territorio libico di minori e donne in stato di gravidanza<sup>24</sup>. Questo è solo un esempio che dimostra l'urgente bisogno di chiarezza circa l'applicazione delle diverse normative, a volte tra loro contrastanti, su questo delicato argomento. Infatti, la cooperazione e lo scambio di informazioni tra istituzioni e privati, soggetti militari e civili, è la chiave per garantire la libertà dei mari e salvaguardare il libero flusso del traffico marittimo, strategico per entrambe le sponde del Mediterraneo.

4. *Conclusioni*.- L'idea di Mediterraneo quale “mare chiuso” ha ormai perso di significato. Tra questi confini ridefiniti, inclusivi di Golfo Persico, Mar Nero, Oceano Indiano e coste occidentali africane, acquista sempre più valore la denominazione *Medioceano*<sup>25</sup>, area geostrategicamente unitaria sotto il profilo della sicurezza marittima. Non più solo *nostrum*, il Mediterraneo resta di naturale interesse per il nostro Paese: garantirne la libertà e la sicurezza dei traffici, anche preservando l'approvvigionamento energetico nazionale, è un dovere

---

<sup>24</sup> F. CAFFIO, *Il caso “Asso Ventotto”, ovvero la criminalizzazione del soccorso in mare*, in *Analisi Difesa*, 2021. Reperibile online: <https://www.analisedifesa.it/2021/10/il-caso-asso-ventotto-ovvero-la-criminalizzazione-del-soccorso-in-mare/>.

<sup>25</sup> LIMES, *Medioceano, la terra vista dal mare – II edizione delle Giornate del Mare*, in *Le giornate del Mare*, settembre 2021.

e un'esigenza. Ciò richiede una forte volontà politica al fine di garantire la pace e la stabilità nella regione. *In primis* in Libia, territorio che, come sottolineato, intercetta questioni economiche, geopolitiche e problemi di sicurezza e che assume un ruolo di primo piano nell'agenda politica italiana per la tutela degli interessi prioritari del Paese. Tuttavia, vi è la necessità di dare un impulso concreto al rilancio economico del Paese nordafricano puntando a migliorare concretamente le condizioni di vita della popolazione locale affinché si pongano le basi per una pace duratura.

Ripartire dal mare può essere una strategia vincente.

Dietro ogni linea marittima, infatti, non vi è solo un'opportunità economica, ma anche un'occasione di dialogo. Il dialogo, lo scambio di idee e di conoscenze non possono che stimolare il miglioramento delle condizioni socioeconomiche della Libia e di tutte le comunità che si affacciano nell'area mediterranea, Italia compresa. Averne la consapevolezza è il punto di partenza per guardare al futuro con una prospettiva concreta di sviluppo e sicurezza.

#### ABSTRACT

##### *The Importance of Sea Economy*

The economy of the sea could represent a winning strategy for the development and revitalization of all the communities bordering the Mediterranean Sea. As a matter of fact, the cooperation and exchange of goods, ideas and knowledge that take place in the "mare nostrum" reveal the vitality of this important basin and the diverse economic opportunities it could provide. Due to its position as European Union southern border, strategically located at the centre of the Mediterranean Sea, Italy is strongly projected on but also largely affected by what happens on the opposite shore, particularly the North African region. The instabilities and tensions of the area significantly influence the economy and security of our country. In this context, Libya is a key partner not only for the Italian energy supply, but also for the management of migration flows towards Italy and the European Union. Therefore, its stabilization is one of our priority interests. Investing in a common Mediterranean blue growth strategy could be crucial for Libya to build a prosperous and stable future, consequently enhancing a fruitful cooperation process within the countries in the region, Italy included.



IL MEDITERRANEO:  
SPAZIO COMUNE DI IMMIGRAZIONE IRREGOLARE,  
CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E TERRORISMO

CLAUDIO BERTOLOTTI

1. *Premessa.*- Quella che viene definita la “sfida migratoria” del secolo si manifesta nei numeri di un fenomeno strutturale di lungo periodo basato sull’aumento costante della popolazione mondiale che, secondo le previsioni, passerà dagli attuali 7 miliardi di individui ad oltre 10 miliardi nel 2100. Tra le conseguenze di tale evoluzione in termini quantitativi si impone l’andamento dei flussi migratori che ad oggi è di 4,4 milioni di migranti/anno, per un totale di circa 250 milioni di migranti al 2015; un aumento che, come dimostrato dalle tendenze più recenti, ci consegna un incremento pressoché costante di migranti pari al 2% per anno. Il raddoppio della popolazione dell’Africa sub-sahariana, registrato dal 1990 al 2020, ha portato la popolazione da 500 milioni di persone a 1 miliardo – di cui il 60% di età compresa tra zero e 24 anni; a fronte di questa crescita demografica, i migranti internazionali provenienti dall’area sono aumentati del 67%: da 15 a 25 milioni. Ciò significa che l’aumento dei migranti dall’area subsahariana segue l’andamento demografico dei paesi di origine; se nel 1990 la popolazione emigrante era il 3% del totale, il dato attuale si attesta al 2,5%: una flessione nel complesso non significativa<sup>1</sup>.

Dati significativi, quelli riportati, riferiti a una parte dei flussi migratori africani, sia interni che esterni, a cui contribuisce, come fattore di limitazione e contenimento, il ruolo delle barriere naturali. L’Africa sub-sahariana a est e ad ovest non ha sbocchi poiché chiusa tra i due oceani, e dunque guarda al nord come alternativa. Un’alternativa che però ha limiti oggettivi rappresentati dal deserto del Sahara e dal Mare Mediterraneo che, di fatto, limitano flussi migratori che altrimenti sarebbero incontenibili.

---

<sup>1</sup> M. VILLA, E. CORRADI, A. VILLAFRANCA, *Fact Checking: migrazioni 2018*, ISPI, Milano 2018.



2. *Il Mediterraneo che cambia.*- Pur in un contesto di continua mutabilità, da oltre due decenni il ruolo del Mediterraneo è cambiato in maniera significativa. L'area mediterranea è diventata zona di transito dei flussi migratori transcontinentali; ma, se in passato gli immigrati provenivano in prevalenza dall'area mediterranea, oggi, complice la trasformazione politica e sociale del Nord Africa e del Medio-riente (dalle conseguenze delle cosiddette "primavere arabe" alle crisi in Iraq, Siria, Yemen, Afghanistan, Sahel, ecc.), si impone la presenza significativa di individui provenienti dall'Asia e dal Medio-riente, ma soprattutto dai paesi dell'Africa sub-sahariana.

Da sud a nord, attraversando il Mediterraneo, il fenomeno migratorio ha creato un rapporto di interdipendenza che affonda le proprie radici nella storia, nella geografia, nel cambiamento climatico e nell'economia. L'immigrazione irregolare, che in origine era un fenomeno sociale e umanitario, si è evoluta in una dimensione che ha numerose ripercussioni sul piano della sicurezza, della geopolitica e delle relazioni internazionali, costituendo oggi un fenomeno di grande rilevanza a livello umanitario e di sicurezza per alcuni paesi del Mediterraneo e dell'Europa.

Una situazione che alimenta la crescente problematica dei canali di immigrazione e di chi li gestisce e sfrutta. Infatti, il rapporto annuale 2004 di Europol sottolinea che «la complessa operazione di spostamento di vasti gruppi umani tra paesi diversi richiede un livello di organizzazione e di sofisticazione che solo la criminalità organizzata può raggiungere». Gestito da gruppi criminali, il traffico di esseri umani ha preso la conformazione di una rete con ramificazioni nel mondo intero, agevolato dalla corruzione e da attività illecite.

Il Sahel, regione tradizionalmente dedicata alle rotte commerciali, è oggi diventato zona di transito per le popolazioni che fuggono da povertà, instabilità e dalla minaccia del terrorismo. I paesi della regione saheliana, la cui popolazione raggiungerà circa 150 milioni nel 2040, con inquietanti prospettive economiche, sociali e sanitarie, senza contare le tensioni tra stati e i conflitti etnico-religiosi, costituiscono un terreno fertile proprio per lo sviluppo di reti terroristiche e criminali.

In quanto linea di confine tra Mediterraneo e Africa subsahariana, il Sahel rimane una via di transito per i flussi migratori; una linea che, oltre ad essere una zona grigia, sfugge al controllo regolare degli Stati limitrofi, aumentando così le vulnerabilità. Il concretizzarsi di potenziali pericoli alimenta i conflitti regionali e contribuisce alle linee di

frattura che possono influenzare e ricomporre la geopolitica a livello regionale.

Inoltre, la situazione della sicurezza in Libia ha permesso alla criminalità organizzata di trarre vantaggi, portando al coinvolgimento sia di gruppi armati, che di reti della criminalità organizzata, compresi i trafficanti di migranti.

Con l'inasprirsi, tra la metà degli anni Ottanta e l'inizio del decennio successivo, delle condizioni di ingresso sul territorio europeo dei cittadini provenienti dai paesi del Sud del Mediterraneo, si sono sviluppate vie e reti di immigrazione irregolare più o meno organizzate. La prima rete ad essersi strutturata è stata quella del trasporto di persone con imbarcazioni leggere – le cosiddette *patera* – attraverso lo Stretto di Gibilterra. Certamente, la maggior parte dei migranti irregolari che entrano nei paesi dell'Unione Europea ha continuato a farlo munito di un visto di ingresso (e questo è ciò che avviene ancora oggi). Tuttavia, la rapida crescita geografica dei flussi, con la graduale apparizione di nuove vie di accesso e di nuove aree di partenza, ma anche numerica con un aumento esponenziale e continuo della quantità di persone interessate, ha catturato l'attenzione delle organizzazioni criminali per i notevoli profitti finanziari che il traffico illecito dei migranti è in grado di fruttare.

Per quanto riguarda la costa libica, che è attualmente il principale punto di partenza verso l'Europa, i profitti derivanti dal contrabbando di migranti sono stati stimati nel 2017 tra 255 e 323 milioni di dollari l'anno, il che la rende l'attività illecita più redditizia della Libia post-Gheddafi.<sup>2</sup> Si tratta quindi di un settore di attività a pieno titolo e altamente redditizio che sta attualmente prosperando ma con differenti sfumature e specificità da un'area all'altra, come si può constatare nello spazio mediterraneo.

*3. Il traffico illegale di migranti: nuovo modus operandi, vecchio approccio al profitto.* - L'attraversamento illegale della frontiera meridionale e il contrabbando dei migranti verso l'Europa seguono la cosiddetta "via mediterranea centrale" attraverso la Libia; la più importante in termini di partenze. Nel merito, un interessante studio statistico, basato su informazioni raccolte e condivise dall'agenzia europea Frontex e con il contributo di informazioni derivanti dalle valutazioni

---

<sup>2</sup> AA.VV. *La migrazione africana finanzia le reti criminali e terroristiche*, Centro per gli Studi Strategici dell'Africa, 13/08/2015.

della magistratura italiana, è stato presentato nel 2016; tale studio ha analizzato con metodo quantitativo l'evoluzione del fenomeno migratorio attraverso il Mediterraneo concentrandosi sulle operazioni umanitarie e militari (*Aenas*, *Mare Nostrum*, *Triton*, *Eunavfor-Med*). L'analisi prende in considerazione come principale elemento le attività svolte nel contesto delle operazioni nel Mediterraneo finalizzate ad affrontare i flussi migratori di massa dall'Africa all'Europa (soprattutto verso l'Italia, in particolare Sicilia, Calabria e Puglia) in un'ottica di “*rescue*” o “*enforce*”. Ciò che lo studio pone in evidenza è che tali operazioni avrebbero fornito una sorta di “rete di salvataggio” incentivante del fenomeno stesso di cui le organizzazioni criminali dedite al traffico di esseri umani si sarebbero approfittate traendone un redditizio vantaggio economico. In altri termini, il numero dei migranti attraverso il Mediterraneo sarebbe aumentato, e con esso il conseguente incremento delle attività illegali, in parallelo con l'impegno internazionale nelle operazioni di contrasto al traffico di esseri umani e delle attività di ricerca e salvataggio. Confrontando due periodi tra il 2011 e il 2016 (in due momenti caratterizzati da assenza e presenza di operazioni in mare), i risultati riportati tenderebbero a dimostrare – questa la tesi – che le operazioni avrebbero contribuito all'aumento dei flussi migratori, dimostrando quindi la non efficacia delle stesse nel contrasto al fenomeno dell'immigrazione illegale, ma importanti nell'azione di salvataggio delle vite umane. In breve, lo studio, ha posto l'attenzione su due risultati non intenzionali che sarebbero stati ottenuti. In primo luogo, un incentivo alle partenze e quindi l'adeguamento delle organizzazioni criminali in funzione del traffico di esseri umani; in secondo luogo, avrebbero rappresentato un supporto indiretto agli obiettivi delle stesse organizzazioni criminali che avrebbero saputo sfruttare a proprio vantaggio la “rete di salvataggio” internazionale.

L'elevata quantità di migranti che si sono mossi prevalentemente dall'Africa all'Europa nel periodo 2015-2016 ha creato un'ampia opportunità di guadagno per le organizzazioni criminali. Il “valore commerciale” della tratta di esseri umani è superiore a qualunque altro commercio di contrabbando. In termini di entrate, le organizzazioni che si sono specializzate nel traffico di esseri umani hanno ottenuto, solo in Libia, entrate stimate in 253 milioni di euro all'anno (con un aumento di circa 64 milioni di euro per anno) e un giro di affari complessivo superiore a 2 miliardi di euro, considerando il fenomeno transcontinentale dall'Asia e dall'Africa attraverso Libia.

Il prezzo medio pagato dai singoli migranti per i soli trasferimenti marittimi è di circa 1.200 euro. I costi complessivi di gestione sostenuti dalle organizzazioni criminali (cibo, alloggio, sicurezza, navi) ammonterebbero a non oltre il 35% dei ricavi totali, calcolati sulla base dei numeri registrati, sull'analisi e sulle evoluzioni previsionali del fenomeno nel breve periodo<sup>3</sup>.

Nella Libia occidentale, i migranti arrivano da Agadez, nel Niger, e sarebbero ospitati all'interno di infrastrutture a Qatrun, Awbari, Sabha e Murzuq; il passaggio attraverso i confini meridionali sarebbe facilitato dai trafficanti appartenenti alle tribù Tebu e Tuareg. A Sabha, i membri della tribù Awlad Suleiman vengono indicati come organizzatori del traffico di esseri umani. A Ghadamis, Bani Walid e Nalut, i membri delle tribù Zintanis Mohamed Maatoug e Ali Salek sono stati spesso citati come principali trafficanti di migranti e droga (cannabis). Sulla costa, i maggiori facilitatori si concentrano nelle aree di Zawia, Zuwara e Sabrata (quest'ultima la principale zona di partenza). Nella Libia orientale il percorso fatto dai migranti è invece gestito da "fixer", provenienti da Eritrea, Etiopia e Somalia, responsabili della selezione dei migranti alla partenza e della gestione amministrativo-finanziaria, mentre i libici avrebbero la responsabilità del trasporto all'interno del proprio territorio. Il coordinamento nella regione di confine di Kufra è presumibilmente organizzato dai Tebus, dagli Zway e da elementi delle *Rapid Support Forces* paramilitari sudanesi dispiegate lungo il confine del Sudan. La maggior parte degli immigrati sarebbero stati portati da Kufra ad Ajdabiya; degno di approfondimento è l'impiego dei migranti da parte della *Petroleum Facilities Guard* per operazioni di sminamento.

L'organizzazione del traffico di esseri umani si basa su strutture, sotto-organizzazioni e ruoli individuali che sono adattabili e resilienti alle contromisure e alle politiche di contrasto applicate dai governi locali e dalle organizzazioni internazionali. Tali ruoli e strutture comprendono gli investitori (che hanno messo a disposizione i finanziamenti), i reclutatori (che cercano potenziali migranti), i trasportatori (in ruolo di supporto), i pubblici funzionari corrotti/protettori (che for-

---

<sup>3</sup> Il dettaglio delle entrate economiche derivanti dalla tratta è così strutturato (dati riportati indicativi e relativi alle singole fasi del viaggio): fase 1, fino a 850 euro pro-capite (partenza dal paese d'origine); fase 2, fino a 2.500 euro pro-capite (riscatto collegato al sequestro da parte di gruppi criminali: pagato dal 5% dei soggetti arrivati alla destinazione finale); fase 3, fino a 1.350 euro pro-capite (attraversamento marittimo); fase 4, da 700 a 2100 euro pro-capite (trasferimento in Italia: pagato dall'80% del totale dei soggetti arrivati); fase 5, circa 1-2.000 euro pro-capite (trasferimento dall'Italia ad altro Paese europeo).

niscono documenti, visti ecc.), gli informatori (che raccolgono informazioni sulla sorveglianza dei confini terrestri e marittimi), le guide e membri dell'equipaggio, il personale di supporto specialistico (operatori di vigilanza e fornitori di manodopera), gli esattori (di solito nei paesi di arrivo), gli addetti al riciclaggio del denaro sporco e, infine, il personale di supporto generale.

In Africa, guardando al flusso di migranti illegali destinati a transitare in Libia, è rilevata la presenza di oltre 250 *hotspot* illegali; strutture che sono in grado di riorganizzarsi velocemente e adattarsi al fine di evitare le contromisure e le politiche di contrasto. Ciò che emerge sono le capacità organizzative di alto livello in grado di offrire servizi sempre adeguati alla domanda, anche grazie all'efficace utilizzo della tecnologia e dei social-media che consentono di evitare i controlli e i sistemi di sicurezza ai confini.

Secondo un recente studio pubblicato da "eCrime" (Università di Trento), le nuove tecnologie svolgono un ruolo importante nelle attività finalizzate al reclutamento, al trasporto e al traffico di migranti illegali poiché evitano il rischio di creare collegamenti diretti tra i "service provider" e gli "utilizzatori". Uno degli aspetti più importanti è la capacità di utilizzo di forme pubblicitarie di "offerte di viaggio", tanto attraverso il Web aperto quanto sul cosiddetto "Web oscuro" (Dark Web), utili sia per il traffico di esseri umani, sia per quello di droga, armi e petrolio. Inoltre, i soggetti coinvolti che fanno parte delle organizzazioni criminali hanno dimostrato di possedere competenze specifiche e adeguate in materia di leggi nazionali, accordi internazionali e regolamenti per quanto attinente la concessione di visti e procedure di richiesta di asilo politico o *status* di rifugiato; in particolare sarebbero molto aggiornati e competenti su quelle che sono le vulnerabilità dei sistemi giudiziari nazionali. Dette capacità, associate ad approcci aggressivi e alla consolidata esperienza, hanno portato al risultato di un crescente aumento nei reclutamenti *online* di migranti, attraverso i social-network; migranti che sono sempre più giovani (Facebook è il principale social-network sfruttato dal crimine organizzato, seguito da Instagram e Twitter), e proprio i giovani, principali utilizzatori dei social-network, sono i soggetti più impressionabili dalle pubblicità *online* che insistono su messaggi contenenti richiami a "viaggi in Europa", "visti Schengen" e, ancora, che illustrano nel dettaglio itinerari e prezzi associati a simboli ed istituzioni europee.

4. *Immigrazione irregolare: business della criminalità organizzata e minaccia alla sicurezza.*- Per quanto riguarda il coinvolgimento dei servizi di sicurezza e talvolta (in alcuni paesi) anche delle forze armate nel contrasto alle strutture della criminalità organizzata, la lotta contro le reti di trafficanti di migranti è un'attività relativamente recente. Questa realtà si è chiaramente palesata solo alla fine XX secolo, quando i confini dei paesi coinvolti nella guerra fredda sono scomparsi e la globalizzazione è via via diventata realtà tangibile e si è aperta a una popolazione in continua crescita.

L'immigrazione irregolare gestita da reti criminali è diventata così terreno fertile per ogni tipo di attività terroristica e illegale. Secondo un rapporto ufficiale dei Servizi segreti britannici del novembre 1997, i dati sugli atti criminali legati all'immigrazione irregolare di stranieri verso i paesi dell'Unione Europea indicano un aumento da 60 casi nel 1991 a 700 casi nel 1996<sup>4</sup>. Si tratta di un aumento del 91%. Dati in crescita in conseguenza dell'accentuarsi e del propagarsi del fenomeno.

L'immigrazione irregolare è particolarmente dannosa per la sicurezza nazionale, in quanto potrebbe costituire un canale di reclutamento per le azioni terroristiche e la criminalità organizzata transfrontaliera. A livello della sicurezza, gli elementi di cui gli Stati tengono conto sono:

- una possibile infiltrazione di elementi terroristici e criminali tra le masse di immigrati irregolari;
- i rapporti potenziali tra immigrati irregolari e la criminalità organizzata; l'immigrazione irregolare potrebbe essere utilizzata per spostare una popolazione da uno Stato all'altro, evitando tutte le misure preventive e di sicurezza adottate per la concessione dei visti, il che consentirebbe agli immigrati irregolari di sfuggire a tutte le procedure in vigore;
- il rischio potenziale di trasmissione di malattie gravi ed epidemie alle popolazioni locali;
- le minacce per l'economia dovute alle alterazioni del mercato del lavoro con l'emergere di un mercato parallelo;
- oneri finanziari pesanti causati dalle conseguenze di questo fenomeno sull'economia nazionale del paese di arrivo.

5. *La rete finanziaria del traffico migratorio irregolare: il triangolo Libia-Italia-Emirati.*- Un'indagine congiunta della Polizia di Stato italiana e della polizia olandese, coordinata dalla procura di

---

<sup>4</sup> X. RAUFER, S. QUÈRÉ, *La criminalità organizzata*, Presses Universitaires de France, Parigi, 2001.

Palermo, ha fatto luce sull'organizzazione e sui responsabili del traffico legato all'immigrazione irregolare dalla Libia all'Italia, attraverso la Sicilia e con sedi operative a Milano e Udine; un ricco *business* reso possibile grazie all'articolata rete finanziaria basata sul sistema tradizionale di credito islamico denominato *hawala* – attraverso il quale transitano i soldi pagati dai migranti per l'attraversata del Mediterraneo e gestiti da fidati intermediari in Italia – e sulla disponibilità delle banche degli Emirati Arabi<sup>5</sup>.

Il sodalizio criminale dedito all'immigrazione irregolare in Italia e operativo fra la Libia e il Sudan è formato in prevalenza da cittadini eritrei che agiscono all'interno delle "cellule" in Lombardia e Friuli in qualità di "*hawaladar*", intermediari incaricati di trasferire il denaro agli altri referenti dell'organizzazione, in Nord Africa e in Medio Oriente. I proventi del traffico migratorio irregolare transitano, come accertato dalla magistratura italiana, da Dubai, negli Emirati Arabi che, a fronte delle richieste da parte degli inquirenti italiani, continuano a non rispondere alle rogatorie.

Al vertice dell'organizzazione un altro cittadino eritreo, conosciuto come Abdusalam, che "vive in una grande abitazione nella località libica di Ash-Shwayrif, dove ha fatto costruire una moschea" e gestisce tre centri di raccolta di immigrati: a Cufra (nella parte sud orientale della Libia, nella regione della Cirenaica), a Bani Walid (in Tripolitania, all'interno del distretto di Misurata) e ad Ash-Shwayrif (nel distretto di Al Jabalal Gharbi, in Tripolitania), il centro più grande, capace di contenere migliaia di persone. Abdusalam "è il capo del traffico di uomini a Tripoli per le partenze da Misurata, soprattutto come riferimento per gli eritrei. A Misurata ci sarebbero migliaia di persone in attesa di partire" ospitati "all'interno di hangar molto grandi, dove possono trovarsi anche 1000-1500 persone"<sup>6</sup>.

6. *Oil connection*: criminalità organizzata e terrorismo.- Nel 2017, la libica *National Oil Corporation* (NOC) confermava solo sedici società legalmente autorizzate ad acquistare il petrolio della Libia e a trasferirlo all'interno di navi da carico nei porti libici: ENI, Total, OMV, Repsol, Rosneft, LukOil, Cepsa, Saras, API, Glencore, Socar, Unipecc, Vitol, Gunvor, Petraco, e BB Energy. Ma, anche se contrastati, gruppi e organizzazioni abusano da tempo dello stato di divisione

---

<sup>5</sup> S. PALAZZOLO, *Ecco i nuovi signori della tratta in Libia*, *La Repubblica*, 8 settembre 2020.

<sup>6</sup> *Ibid.*

politica della Libia, conducendo transazioni illegali con società sconosciute o non qualificate che sono legate al contrabbando internazionale di petrolio. Tale traffico è una minaccia diretta alla stabilità libica e ha un impatto negativo su quella regionale poiché le organizzazioni criminali conducono affari con i paesi limitrofi, in particolare la Tunisia, dove il combustibile viene trasportato da Zawia a Zuwara, Ajaylat, Riqdalin e Jumayl. Si tratta di un grande affare che sfrutta i bassi prezzi applicati sul carburante in Libia, grazie alle sovvenzioni statali, rivendendolo all'estero dove il prezzo è più alto.

Inoltre, il contrabbando ha causato gravi carenze di carburante nel paese, portando alla chiusura di diverse attività vitali. Il contrasto ai trafficanti di petrolio nella regione occidentale, lungo i confini libico-tunisini, viene effettuato attraverso l'impiego delle guardie di frontiera e della brigata Nalut. Ma, malgrado la micro-economia che gravita intorno alla vendita di petrolio (che consente a parte della popolazione di sopravvivere), va evidenziato che l'attività di contrabbando coinvolge gruppi locali di potere, milizie e criminalità organizzata transnazionale: ciò ha un impatto negativo anche sulle relazioni tra la Libia, l'Italia e Malta, le cui organizzazioni criminali sono coinvolte nel traffico internazionale di petrolio. Nel 2017, il presidente del Comitato per l'Economia del Parlamento libico, Ali Gatrani, chiese formalmente all'ambasciatore maltese presso Tripoli di indurre il governo di La Valletta ad agire contro i trafficanti di petrolio tra Libia e Malta, auspicando un impegno concreto da parte delle autorità maltesi nel fermare le attività connesse a un commercio favorevole anche al terrorismo. Alla richiesta seguì la dichiarazione del gruppo di esperti delle Nazioni Unite, pubblicata il 1° luglio 2017, a cui fece seguito l'articolo pubblicato dalla rivista "Libya Herald", che denunciava il coinvolgimento della guardia costiera di Zawia, già implicata nella tratta di esseri umani, anche nel contrabbando di petrolio. Nel condannare i tentativi di esportare illegalmente il petrolio greggio dalla Libia e, per la prima volta, anche i prodotti raffinati, le Nazioni Unite decisero che le misure restrittive e di controllo sarebbero state applicate a tutte le navi impegnate in attività di carico, trasporto o scarico di petrolio, incluse le società e le istituzioni "parallele" operative sotto l'autorità dell'allora Governo di Accordo Nazionale<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> C. BERTOLOTTI, *Libia in transizione. Guerra per procura, interessi divergenti, traffici illegali*, ed. START InSight, Lugano 2021.



In tale quadro, il 26 luglio 2017, l'Unione Europea decise di impegnarsi nella sorveglianza e nella raccolta informazioni sulle esportazioni illegali di petrolio dalla Libia, nell'addestramento e sostegno alla guardia costiera libica e nel migliorare la condivisione delle informazioni tra gli Stati membri dell'Unione europea e le sue agenzie. In linea con tale indirizzo, l'Unione estese il mandato dell'operazione EUNAVFOR-Med "Sophia", in precedenza incentrato sul traffico di persone e armi in acque libiche, aggiungendo il monitoraggio del traffico illegale di petrolio dalla Libia e la funzione di collegamento con la *National Oil Company* libica al fine di impedire l'accesso al greggio da parte di petroliere non autorizzate.

Oltre ai contatti tra criminalità organizzata italiana e gruppi terroristici per quanto riguarda il contrabbando di armi e droga, come già descritto, la polizia italiana ha condotto indagini sull'eventuale collaborazione diretta tra la mafia e il gruppo terroristico *Stato islamico* anche per quanto riguarda il contrabbando di petrolio. Per quanto il petrolio proveniente dalla Siria e dalla Libia sia giunto in alcune raffinerie italiane (così come in Turchia e a Malta), non è però certo che vi siano rapporti diretti tra lo *Stato islamico* e la mafia, così come non è confermato che le raffinerie italiane coinvolte fossero a conoscenza della dubbia provenienza del greggio da loro acquisito, sebbene le indagini abbiano rilevato che la quantità di petrolio proveniente dalla Siria e dalla Libia abbia superato quanto riportato nei registri di alcune delle raffinerie italiane oggetto di accertamenti. Gli investigatori, non confermando il coinvolgimento diretto dei gruppi terroristici (le tracce scompaiono grazie all'azione di falsi intermediari), avrebbero però accertato un ruolo attivo della mafia nel traffico di petrolio.

Il *modus operandi* è risultato essere durevole e ben strutturato: i trafficanti istituiscono società fittizie all'estero, formalmente registrate come esportatrici regolari di petrolio venduto direttamente agli operatori delle stazioni di rifornimento ad un prezzo molto basso, per poi chiuderle dopo poco tempo, evadendo così il pagamento delle imposte e avviando un proficuo processo di riciclaggio di denaro. In Italia, tale mercato è valutato nell'ordine dei 2 miliardi di euro all'anno (2016). Secondo Davide Tabarelli, presidente di *Nomisma Energia*, è possibile che il contrabbando di petrolio dalla Libia avvenga principalmente attraverso società con sede a Malta. Contrabbando che sarebbe condotto con piccole cisterne operanti in Turchia, Malta e Libia che trasferirebbero poi il petrolio su navi più grandi in acque internazionali del Mediterraneo centrale; le navi cisterna, spegnendo i loro *transponder* ra-

dio, eluderebbero così i radar, per poi riaccenderli ed essere nuovamente tracciabili in fase di ritorno verso la Libia, mentre le navi più grandi si dirigerebbero verso i porti in Italia (Sicilia, Italia del centro-nord) e nella Francia del sud (Marsiglia). A conferma di tali dinamiche, nel maggio del 2017 la guardia costiera libica, dopo uno scontro a fuoco, sequestrò per contrabbando di petrolio due navi cisterna battenti bandiera ucraina e congolese nei pressi di Zuwara.

7. *La droga come sistema di pagamento per gli affari illeciti.*- Il traffico di droga alimenta e consolida redditi collegamenti tra i gruppi terroristi, quale ad esempio lo *Stato islamico*, e la criminalità organizzata. Dalla ridotta capacità dello *Stato islamico* di mantenere il controllo sul terreno, ne deriva una riduzione di flussi finanziari: ciò impone al gruppo di cercare nuove fonti di reddito, tra le quali spicca il traffico di droga; proprio in questo specifico settore si è consolidato il rapporto privilegiato tra gruppi terroristi e crimine organizzato.

La costa della regione orientale della Cirenaica e le città di Bengasi, Derna, Tobruch e soprattutto Sirte, sono le principali aree interessate dal traffico via nave di stupefacenti. Qui i gruppi terroristi e le milizie, insieme ai gruppi di potere locali hanno imposto un sistema di tassazione “doganale” sul traffico di droga. Nel 2013 la marina militare italiana rilevò l’esistenza di un nuovo traffico di droga tra l’Italia (la Sicilia) e la Libia, intercettando un redditizio commercio lungo la costa dell’Africa settentrionale gestito da gruppi di opposizione armata in collaborazione-competizione con organizzazioni terroristiche. Ulteriori indagini hanno evidenziato che tale commercio ha interessato le aree libiche sotto il controllo dello *Stato islamico*, che ne avrebbe tratto vantaggio attraverso l’imposizione di un regime di tassazione; e ancora, altre indagini hanno ricostruito il collegamento transazionale tra lo stesso *Stato islamico* in Libia e le organizzazioni criminali italiane (mafia, *ndrangheta* e camorra).

Nel 2014-2015, come riportato dalla relazione sulla droga dell’Unione Europea (European Drug Report 2016), sono stati sequestrati nel Mediterraneo 280 tonnellate di hashish, per un valore di 2,8 miliardi di euro; al contrario, sebbene ciò non sia indicativo di un arresto del traffico di droga, nel 2016 nessuna nave è stata sequestrata sulla rotta mediterranea. Lo storico traffico di droga attraverso il Mediterraneo, proveniente soprattutto dal Marocco, non prevedeva in precedenza il passaggio in Libia ma, come confermato dalle indagini sui movimenti delle spedizioni di droga che attraversano l’Egitto e poi

l'Europa attraverso i Balcani, il percorso è cambiato facendo della Libia la zona di transito principale di un commercio molto redditizio.

Nel complesso, si stima che il *business* della droga attraverso la rotta mediterranea, che coinvolge la Libia e gli attori libici, sia di circa 400 milioni di euro l'anno. Il gruppo di opposizione armato *Jund al-Khilafa* ha tratto vantaggio nel fornire protezione armata ai contrabbandieri di cocaina; lo *Stato islamico* avrebbe fatto affari con il contrabbando di cannabis dall'Iraq, attraverso la Siria e la Turchia, all'Europa; mentre il mercato del "captagon" – un'amfetamina che annulla il dolore, induce euforia e che per questo è utilizzato dai combattenti jihadisti per rimanere svegli durante i combattimenti molto prolungati –, che vedrebbe coinvolto nella produzione e commercializzazione anche apparati del regime siriano, potrebbe valere circa 1,17 miliardi di euro. Secondo lo US Combating Terrorism Center, i terroristi si sarebbero concentrati sul contrabbando di droga come modalità di *business* di basso profilo, detto "micro-finanziamento", e utile per procurare le risorse necessarie per la pianificazione e la condotta di attacchi terroristici (armi, veicoli, supporto logistico e telefoni cellulari).

Il traffico di stupefacenti è, come abbiamo visto, parte di un sistema più ampio che potrebbe estendersi ad operazioni di contrabbando di armi attraverso la Libia e, in parte, Cipro. Tenuto conto del fatto che la Libia non presenta un elevato consumo di droga (hashish), è probabile che la droga stessa possa essere divenuta una sorta di comoda moneta di scambio in un parallelo ed illecito sistema di pagamento transnazionale.

8. *Immigrazione e terrorismo: legami e sfide.* - Il fatto che i jihadisti possano penetrare in Europa nascosti tra i migranti provenienti dai Balcani o dal Nord Africa è un fattore di preoccupazione e allarme per i paesi europei, in particolare quelli che sono sulla prima linea dell'immigrazione come l'Italia<sup>8</sup>. È un dato di fatto, come confermato dal "Rapporto dell'Intelligence 2019 al Parlamento italiano", che le rotte migratorie illegali siano "linee logistiche" che collegano criminalità organizzata e gruppi terroristici a livello locale e transnazionale. Ciò rappresenta una minaccia diretta alla sicurezza dei paesi dell'area mediterranea, in particolare i paesi dell'UE, a causa del fenomeno dei

---

<sup>8</sup> C. BERTOLOTTI, C. SULMONI, *Islamic State-linked terrorism in Europe. Suicide attacks and self-starters: what the numbers say*, Relazione di ricerca avanzata della Nato, Skopje, 11-14 aprile 2018.

“rimpatriati” che riguarda “combattenti terroristi stranieri” che tentano di tornare nei loro paesi d’origine o trasferirsi in paesi terzi<sup>9</sup>.

Questa connessione tra criminalità organizzata e gruppi terroristici jihadisti include, in particolare, le organizzazioni criminali tunisine e italiane coinvolte nella migrazione irregolare e nel traffico di droga dalla Tunisia all’Italia, e la capacità della criminalità organizzata italiana di produrre documenti contraffatti dei paesi dell’Unione europea utilizzati dai migranti illegali, potenzialmente legati a gruppi terroristici, per muoversi all’interno dell’area Schengen. Questa immigrazione irregolare dalla Tunisia all’Italia è diversa da quella dalla Libia all’Italia per il coinvolgimento diretto e la stretta cooperazione tra mafie italiane e trafficanti e contrabbandieri tunisini.

Il fenomeno migratorio è dunque caratterizzato da una significativa componente irregolare ed è, al tempo stesso, sfruttato da soggetti e gruppi radicali, criminalità organizzata e organizzazioni terroristiche; tutto ciò fa del fenomeno migratorio irregolare ed illegale una seria sfida per gli stati europei.

Si tratta di una situazione complessa che presenta due rischi principali. Il primo è che i *foreign fighter* possano clandestinamente raggiungere l’Italia, la Grecia o la Spagna seguendo le rotte migratorie via mare infiltrandosi come semplici migranti economici o rifugiati, per poi tornare con successo nei paesi europei, specialmente nei paesi di destinazione<sup>10</sup>.

Il secondo rischio è che i migranti soggetti ad una situazione di stress psicologico a causa della durezza dell’esperienza migratoria possano essere oggetto dell’azione di propaganda e reclutamento dei gruppi jihadisti, che ne sfrutterebbero le vulnerabilità, in particolare dei più giovani e disperati, anche attraverso aiuti di tipo economico.

L’89% degli attacchi terroristici registrati in Europa dal 2014 al 2022 di cui abbiamo informazioni complete, sono stati portati a termine da “immigrati” di seconda e terza generazione e immigrati di prima generazione, sia regolari che irregolari. Esiste dunque una correlazione meramente statistica tra immigrazione e terrorismo; sebbene sia però vero che il numero di terroristi rispetto al totale degli immigrati è

---

<sup>9</sup> Si veda anche A. BONCIO, *Italian Foreign Fighters: a quantitative analysis of radicalization risk factors*, in “Sicurezza, Terrorismo e Società – International Journal ITSTIME”, No. 4, EDUCATT - Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2016.

<sup>10</sup> M. BRESSAN, *L’evoluzione della minaccia terroristica alla luce dell’uccisione di Al-Baghdadi*, in *La Comunità internazionale*, 2019, N. 4, 555.

così marginale da rendere tale correlazione non significativa: l'ordine di misura è dell'unità per milione di immigrati<sup>11</sup>.

Quale dunque lo *status* dei terroristi? Dei 138 su 189 terroristi analizzati attraverso il database di START InSight, 65 (47%) sono immigrati regolari; 36 (26%) sono discendenti di immigrati (seconda o terza generazione); gli immigrati irregolari sono 22 (16%): un dato, quest'ultimo, in crescita che si attesta al 25% nel 2020. Significativa anche la presenza di un 8% di cittadini di origine europea convertiti all'islam. Complessivamente il 73% dei terroristi sono regolarmente residenti in Europa, mentre il ruolo degli immigrati irregolari si impone con un rapporto di circa 1 ogni 6 terroristi<sup>12</sup>.

Esiste dunque un legame tra l'immigrazione e il terrorismo? Gli immigrati sono sì un veicolo per la diffusione del terrorismo da un paese all'altro, ma è improbabile che l'immigrazione di per sé sia una causa diretta del terrorismo. Nessuna prova empirica ha sinora dimostrato che gli immigrati di prima generazione in quanto tali siano particolarmente propensi ad aderire al terrorismo<sup>13</sup>. È però vero che l'afflusso migratorio da paesi a maggioranza musulmana in cui il terrorismo è un fenomeno accertato influirebbe in maniera rilevante sul verificarsi di attacchi nel Paese ricevente.

Gli immigrati sono terroristi? È difficile sostenere l'esistenza di un nesso di causalità tra i due fenomeni: dunque l'essere migrante non sarebbe una condizione scatenante per l'adesione al terrorismo.

È però vero che vi sono molteplici legami tra immigrazione e terrorismo e tra immigrati e terroristi, in particolare: criminalità organizzata – gruppi terroristi – migranti irregolari; terroristi di andata e ritorno – i terroristi europei andati in Siria sono di fatto “migranti” e l'Europa, in questo senso, è esportatrice di terroristi; migranti economici che optano per l'adesione al terrorismo nel corso del loro viaggio; e ancora i migranti che aderiscono al *jihād* o che emigrano per colpire, come conferma l'attacco terroristico di Nizza (Francia) del 29 ottobre 2020, portato a termine da un immigrato irregolare partito dalla Tunisia e sbarcato in Italia alcune settimane prima.

---

<sup>11</sup> C. BERLOTTI, *L'Europa e la sfida del Nuovo Terrorismo Insurrezionale: numeri e risultati*, in AA.VV. (a cura di Fiammenghi, D.) “L'evoluzione del terrorismo islamico. Dalle Primavere arabe al ritiro americano dalla Siria (2011-2020)”, Edizioni Epoké, 149-186.

<sup>12</sup> C. BERLOTTI (a cura di), *#ReaCT2022, rapporto sul radicalismo e il terrorismo in Europa*, ed. START InSight, Lugano 2022.

<sup>13</sup> A. P. SCHMID, *Links between Terrorism and Migration: An Exploration*, The International Centre for Counter-Terrorism – ICCT, The Hague, 2016.

Quello che ci suggeriscono i numeri è una crescita del rischio potenziale di atti terroristici con l'aumentare dei migranti irregolari. Il 16% dei terroristi sono immigrati irregolari (2014-2020), il 25% nel 2020. In Francia è aumentato il ruolo degli immigrati irregolari nella condotta di azioni terroristiche. Se fino al 2017 nessuno degli attacchi aveva visto la partecipazione di immigrati irregolari, nel 2018 il 16% dei terroristi è un irregolare: oltre il 33% nel 2020. Il Belgio ha denunciato nel 2019 la presenza di richiedenti asilo collegati con movimenti jihadisti radicali o gruppi terroristi (Europol). Esiste dunque un rischio statistico, poiché più immigrati significa maggiore probabilità che tra questi vi siano terroristi o soggetti che potrebbero aderire, anche in un secondo momento, al terrorismo jihadista. Ma a fronte di questa correlazione non vi è un evidente nesso di causalità: non è la condizione di migrante ad alimentare il terrorismo, ma possono contribuire alla scelta di aderire al terrorismo alcuni fattori quali il trascorso individuale, le condizioni di vita al momento dell'arrivo, le reti criminali o jihadiste con cui entrano in contatto o dalle quali tali soggetti vengono intercettati.

#### ABSTRACT

*The Mediterranean Area as a Common Space for Irregular Immigration,  
Organized Crime and Terrorism*

Irregular immigration within the Mediterranean area was originally a social and humanitarian phenomenon. Then it evolved into a challenge to the security of region and international relations. Today it represents a great challenge for many Mediterranean and European countries. In particular, the collaboration between organized crime and terrorist groups involves criminal organizations on both sides of the Mediterranean Sea in the trafficking of human beings, drugs, oil and weapons.



## SVILUPPO DEI DIRITTI UMANI NEI PAESI DELLA SPONDA SUD DEL MEDITERRANEO A DIECI ANNI DALLE PRIMAVERE ARABE

MARIA LIJOI

1. *Introduzione.*- Le primavere arabe hanno sconvolto l'assetto politico e sociale di molti paesi della sponda sud del Mediterraneo. La speranza che il vento della rivolta portava con sé era quella di condurre molti dei paesi coinvolti verso la via della democrazia. L'esempio e l'influenza del vicino Occidente ispirava nei popoli di quest'area geografica il sogno di una vita diversa, basata su valori e principi considerati universali, frutto delle terribili esperienze del passato. Al termine del Secondo conflitto mondiale, l'idea che esistessero diritti inalienabili appartenenti a ciascun essere umano in quanto uomo iniziò a diffondersi sempre di più nella comunità internazionale, così come la convinzione che esistessero libertà fondamentali che ogni Stato aveva il compito di riconoscere e tutelare. Tutto questo è stato vissuto direttamente dai paesi coinvolti nel conflitto e che si sono fatti promotori della nascita della più grande organizzazione internazionale al momento esistente, le Nazioni Unite, e solo di riflesso dal resto del mondo che, progressivamente, decideva di prenderne parte. Così da 48 membri, le Nazioni Unite finirono per diventare 193, tra cui troviamo, dal 1955, anche la Libia. L'adesione di paesi come la Libia, l'Egitto, la Siria, la Tunisia e molti altri dell'area MENA ha costituito un passo di enorme rilevanza che ha permesso l'avvicinarsi di realtà e mondi diversi in un contesto comunitario, condiviso. Si è riconosciuta l'importanza del dialogo e della collaborazione in un mondo sempre più interconnesso, sempre più vicino. Questo ha consentito la circolazione di valori, idee e principi estranei prima di allora. I diritti umani hanno vissuto un'evoluzione non irrilevante dalla nota Dichiarazione universale dei diritti umani del 10 dicembre 1948, grazie anche al contributo delle varie realtà che con il tempo hanno iniziato a prenderne parte. Gli Stati hanno dato vita ad un numero veramente elevato di documenti, dichiarazioni, trattati internazionali che hanno avuto i diritti umani come protagonisti. Ci si potrebbe chiedere se a queste iniziative sono corrisposti i fatti, ovvero se gli Stati hanno poi agito in maniera



conforme e coerente con quanto dichiarato, se hanno onorato o meno gli impegni di cui si sono fatti carico. I meccanismi di garanzia, previsti dai trattati internazionali, servono appunto a questo. Tuttavia, sarebbe un lavoro enorme analizzare in maniera approfondita i comportamenti di ogni singolo Stato o gli strumenti che ciascun ordinamento giuridico ha previsto per garantire l'effettiva tutela dei diritti umani, specialmente nei paesi che sono stati travolti dall'ondata delle primavere arabe. Dunque, in questo breve lavoro ci si concentrerà prevalentemente su due paesi messi a confronto, la Libia e la Siria, e sull'evoluzione, se c'è stata, dei diritti umani e della loro tutela nei rispettivi ordinamenti.

2. *I diritti umani in Libia.*- Dal 1951 al 1969 la Libia fu governata dal Re Idris I. Il paese non disponeva di risorse tali da consentirgli uno sviluppo economico importante, ma con la scoperta del petrolio sul proprio territorio esso divenne in poco tempo ricchissimo. Tuttavia, di questa ricchezza non ne dispose tutta la popolazione ma solo una ristretta cerchia legata al sovrano, generando così un diffuso malcontento e ondate di protesta. Il primo settembre 1969 il colpo di Stato da parte di un gruppo di militari guidati dal colonnello Muhammad Gheddafi pose fine alla monarchia. Ebbe così inizio il lungo governo del colonnello, durato ben 42 anni fino all'avvento della corrente rivoltosa che investì il regime nel 2011. I rapporti del governo libico con il resto della comunità internazionale non furono particolarmente rosei sin dai primi anni, tuttavia, il governo libico manifestò la volontà di aderire alle iniziative promosse dalle Nazioni Unite. Ne è una conferma l'entrata della Libia nell'Organizzazione delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1955. Furono vari anche i tentativi di adeguarsi alle direttive internazionali, specialmente nel campo dei diritti umani, il che portò il governo a ratificare una serie di documenti importanti<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La Libia ha ratificato la Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio il 16 maggio 1989. La Libia ha aderito alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale con riserva all'art.22 (non riconosce la giurisdizione della Corte internazionale di giustizia). 15 maggio 1970 la Libia aderisce al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e al Patto internazionale sui diritti civili e politici. L'8 luglio 1976 la Libia ha aderito alla Convenzione internazionale sull'eliminazione e la repressione del crimine di Apartheid. La Libia ha aderito il 16 maggio 1989 alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, con riserva all'art. 2 e al paragrafo 16 nei punti c e d. Il 16 maggio 1989 la Libia ha aderito alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti. Il 15 aprile 1993 la Libia ha aderito alla Convenzione sui diritti del fanciullo. Il 18 giugno 2004 la Libia ha aderito alla Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di

L'esistenza di una serie di diritti facenti capo alla persona umana e di libertà ritenute fondamentali, sono il risultato di un'evoluzione storica e culturale, di una consapevolezza che non può essere imposta o imitata, priva di effettività. Per questo i vari documenti di valore internazionale sul tema prevedono meccanismi di controllo da parte di organi, i cui rapporti sono utili per avere un quadro chiaro sull'implementazione dei diritti umani, sul loro riconoscimento e rispetto nel corso del tempo.

Il 3 luglio 1968, la Libia ha ratificato la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale e interessanti sono le osservazioni conclusive della Commissione sull'eliminazione delle discriminazioni razziali del 1998. Essa, infatti, individua alcuni punti critici nelle dichiarazioni e nella legislazione del paese. Sebbene il governo libico abbia incorporato la Convenzione nel proprio ordinamento interno stabilendo il primato di questa sulle leggi interne; sebbene siano previsti disposizioni che garantiscano uguaglianza a tutti i cittadini di fronte alla legge; sebbene sia riconosciuta la partecipazione del paese alla lotta contro l'apartheid e l'impegno dello Stato nel provvedere disposizioni che dessero attuazione all'articolo 5<sup>2</sup> della Convenzione, in particolare per quanto ri-

---

tutti i lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie. Il 13 febbraio 2018 la Libia ha aderito alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità

<sup>2</sup> In base agli obblighi fondamentali di cui all'art. 2 della presente Convenzione, gli Stati contraenti si impegnano a vietare e ad eliminare la discriminazione razziale in tutte le forme ed a garantire a ciascuno il diritto all'eguaglianza dinanzi alla legge senza distinzione di razza, colore od origine nazionale o etnica, in particolare nel godimento dei seguenti diritti:

a) Diritto ad un eguale trattamento avanti i tribunali ed a ogni altro organo che amministri la giustizia; b) Diritto alla sicurezza personale ed alla protezione da parte dello Stato contro le violenze o le sevizie da parte sia di funzionari governativi, sia di ogni individuo, gruppo od istituzione; c) Diritti politici, ed in particolare il diritto di partecipare alle elezioni, di votare e di presentarsi come candidato in base al sistema del suffragio universale ed eguale per tutti, il diritto di partecipare al governo ed alla direzione degli affari pubblici, a tutti i livelli, nonché il diritto di accedere, a condizioni di parità, alle cariche pubbliche; d) Altri diritti civili quali: i) il diritto di circolare liberamente e di scegliere la propria residenza all'interno dello Stato; ii) il diritto di lasciare qualsiasi paese, compreso il proprio, e di tornare nel proprio paese; iii) il diritto alla nazionalità; iv) il diritto a contrarre matrimonio ed alla scelta del proprio coniuge; v) il diritto alla proprietà di qualsiasi individuo, sia in quanto singolo sia in società con altri; vi) il diritto all'eredità; vii) il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; viii) il diritto alla libertà di opinione e di espressione; ix) il diritto alla libertà di riunione e di associazione pacifiche; e) i diritti economici, sociali e culturali, ed in particolare: i) i diritti al lavoro, alla libera scelta del proprio lavoro, a condizioni di lavoro eque e soddisfacenti, alla protezione dalla disoccupazione, ad un salario uguale a parità di lavoro uguale, ad una remunerazione equa e soddisfacente; ii) il diritto di fondare dei sindacati e di iscriversi a sindacati; iii) il diritto all'alloggio; iv) il diritto alla salute, alle cure mediche, alla previdenza sociale ed ai servizi sociali; v) il diritto all'educazione ed alla formazione professionale; vi) il diritto di par-

guarda alcuni diritti economici e sociali, la Commissione ha rimproverato lo Stato di non attuare adeguatamente gli articoli 4, 6 e 7<sup>3</sup>. Lamenta, inoltre, la mancata fruizione della composizione esatta del popolo libico. Ritiene ci siano state delle discriminazioni nei confronti di alcune minoranze non riconosciute come tali, tra cui Berbers, Tuaregs, Black Africans e altri, e nei confronti di immigrati lavoratori, sulla base di ragioni etniche.<sup>4</sup> È interessante notare la discrepanza evidente tra le manifestazioni di intenti dello Stato libico e le azioni da esso perpetuate. Discrepanze che non sono sfuggite alla comunità internazionale neanche negli anni successivi. La realtà era dunque diversa da quella

---

tecipare in condizioni di uguaglianza ad attività culturali; f) il diritto di accesso a tutti i luoghi e servizi destinati ad uso pubblico, quali i mezzi di trasporto, gli alberghi, i ristoranti, i caffè, gli spettacoli ed i parchi.

<sup>3</sup> Articolo 4: Gli Stati contraenti condannano ogni propaganda ed organizzazione che s'ispiri a concetti ed a teorie basate sulla superiorità di una razza o di un gruppo di individui di un certo colore o di una certa origine etnica, o che pretendano di giustificare o di incoraggiare ogni forma di odio e di discriminazione razziale. Si impegnano ad adottare immediatamente misure positive per eliminare ogni incitamento ad una tale discriminazione od ogni atto discriminatorio, tenendo conto, a tale scopo, dei principi formulati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dei diritti espressamente enunciati nell'art. 5 della presente Convenzione, si impegnano fra l'altro:

a) a dichiarare reati punibili dalla legge ogni diffusione di idee basate sulla superiorità sull'odio razziale, ogni incitamento alla discriminazione razziale, nonché ogni atto di violenza, od incitamento a tali atti diretti contro qualsiasi razza o gruppo di individui di colore diverso o di diversa origine etnica, come ogni aiuto prestato ad attività razzistiche, compreso il loro finanziamento;

b) a dichiarare illegali ed a vietare le organizzazioni le attività di propaganda organizzate ed ogni altro tipo di attività di propaganda che incitino alla discriminazione razziale e che l'incoraggino, nonché a dichiarare reato punibile dalla legge la partecipazione a tali organizzazioni od a tali attività;

c) a non permettere né alle pubbliche autorità, né alle pubbliche istituzioni, nazionali o locali, l'incitamento o l'incoraggiamento alla discriminazione razziale.

Articolo 6: Gli Stati contraenti garantiranno ad ogni individuo sottoposto alla propria giurisdizione una protezione ed un mezzo di ricorso effettivi davanti ai tribunali nazionali ed agli altri organismi dello Stato competenti, per tutti gli atti di discriminazione razziale che, contrariamente alla presente Convenzione, ne violino i diritti individuali e le libertà fondamentali nonché il diritto di chiedere a tali tribunali una giusta ed adeguata riparazione o soddisfazione per qualsiasi danno di cui sia stata vittima a seguito di una tale discriminazione.

Articolo 7: Gli Stati contraenti si impegnano ad adottare immediate ed efficaci misure, in particolare nei campi dell'insegnamento, dell'educazione, della cultura e dell'informazione, per lottare contro i pregiudizi che portano alla discriminazione razziale e a favorire la comprensione, la tolleranza e l'amicizia tra le nazioni ed i gruppi razziali ed etnici, e per promuovere gli scopi ed i principi della Carta delle Nazioni Unite, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, della Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, e della presente Convenzione.

<sup>4</sup> Assemblea Generale, Consideration of reports submitted by states parties under article 9 of the Convention, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, UN Doc. CERD/C/304/Add.52, 30 March 1998

che il colonnello Gheddafi voleva lasciar trapelare, ovvero quella di uno Stato democratico, libero, attento ai diritti e ai bisogni primari dei propri cittadini, come espresso nella Proclamazione costituzionale del 1969.<sup>5</sup> Ad ulteriore dimostrazione del suo interesse ad adeguarsi alle dinamiche internazionali, anche in campo dei diritti umani, la Libia decide di ratificare il 30 maggio 1985 la Carta africana dei diritti umani e dei popoli. È sicuramente un segnale importante, seguito dall'adozione della Carta dei diritti umani dell'Era della Jamahiriya, approvata dal Congresso generale del popolo il 12 giugno 1988. La lettura e l'analisi del testo, offre uno spunto interessante di riflessione sul valore che il governo libico dava al tema e sulla sua soggettiva interpretazione. La Carta elenca una serie di punti a cui il nuovo regime libico avrebbe fatto affidamento per il suo operato e che si configuravano come alla base della società libica. Si parla di diritti umani, di tutela della libertà di ogni singolo individuo, del diritto di associarsi, del diritto al lavoro, il diritto ad avere una famiglia, il diritto alla privacy, alla cittadinanza, il diritto di adire la corte, il diritto all'istruzione. Sono anche elencati dei valori ritenuti fondamentali come, primo fra tutti, la democrazia, intesa come potere che deriva direttamente dal popolo: è una democrazia diretta che il popolo esprime all'interno dei Congressi e dei Comitati. Si parla anche di solidarietà, di armonia, di creatività, tutti principi considerati caratteristici della società libica nell'era della Jamahiriya. Una manifestazione di valori e di principi alla quale il governo dice di ispirarsi e che pone alla base della società che rappresenta. Di tutto questo, Gheddafi si fece portatore e massimo difensore ma sappiamo che alle parole non hanno corrisposto i fatti. La forte repressione sociale che il regime imponeva, aveva sì consentito un minimo di stabilità del tessuto politico e statale ma aveva compresso le identità locali, reprimendo tensioni e conflittualità che, al termine della guerra civile il 20 ottobre 2011, sono esplose tutte insieme. Il risultato delle primavere arabe in Libia è stato un'implosione del paese, l'accrescere delle rivalità tra le realtà locali, la nascita e diffusione di milizie armate pronte a difendere le proprie tribù d'origine dagli attacchi delle fazioni rivali. Il caos, dunque. In una situazione simile, già complicata di per sé, vigilare sul rispetto dei diritti umani non è impresa facile. Nel corso degli ultimi dieci anni si è tentato di creare un governo in grado di guidare la Libia nel suo percorso di transizione verso la democrazia, con pochi risultati accettabili. Il fal-

---

<sup>5</sup><https://mjp.univ-perp.fr/Lybia,ConstitutionalProclamation>.

limento su questo fronte si è inevitabilmente riversato sul popolo, sulle sue condizioni di vita, peggiorate sempre di più per il perdurare della situazione di crisi. Incertezza, disoccupazione, indisponibilità di beni di prima necessità, l'aumentare dei conflitti interni hanno portato al fenomeno degli sfollati interni, costringendo molti libici a lasciare il paese per l'Europa. Il rapporto del Relatore speciale sui diritti umani degli sfollati interni in visita in Libia tra il 25 e il 31 gennaio 2018<sup>6</sup>, offre un quadro molto chiaro della situazione nel paese: si stima che circa 400.000 mila persone (il 6 o 7 per cento della popolazione) era sfollato intorno al 2014. Con il passare degli anni le condizioni della popolazione non sono migliorate: i conflitti in aree popolate e le criticità del sistema politico libico hanno avuto impatto sulla vita di ben 1,67 milioni di persone nel 2017, in particolare 1,1 milioni necessitavano di aiuti umanitari e 170.000 erano gli sfollati interni senza possibilità di accedere a beni di prima necessità come denaro, carburante ed energia elettrica. Sebbene il governo libico avesse manifestato la volontà di risolvere il problema, introducendo un Ministero ad hoc (il Ministero di Stato per gli sfollati interni), le effettive azioni di quest'ultimo sono state insufficienti e inefficaci per dare una risposta comprensiva e definitiva al problema. Il rapporto, molto dettagliato nell'analisi sulla situazione corrente in Libia degli sfollati interni, ci mostra uno scenario preoccupante che perdura ormai dalla rivoluzione del 2011 e che è frutto della forte divisione sociale e politica che affligge il paese. La mancanza di una guida politica forte in grado di coordinare le numerose fazioni porta ciascuna di esse ad operare in maniera individuale, perseguendo ciascuna il proprio interesse e spesso dotandosi di forze armate che generano disordine e instabilità nella società. Inevitabilmente una situazione del genere modifica la vita del popolo libico, spesso costretto a lasciare il paese in cerca di pace e di condizioni di vita migliori. Risulta quindi evidente che la sola volontà di garantire una vita dignitosa e nel rispetto dei diritti umani, resa manifesta da una serie di iniziative politiche che non si risolvono in azioni concrete, non basta. Senza un accordo politico e duraturo tra le parti in gioco, senza una classe politica stabile, condivisa, non sarà possibile dare risposte concrete ed effettive ai problemi attuali. Un altro aspetto sul quale si riversa l'incertezza politica è quello dei migranti: la Libia è stata più volte rimproverata per le strutture nella quale i mi-

---

<sup>6</sup> Consiglio per i diritti umani, Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons on her visit to Libya, UN Doc. A/HRC/38/39/Add.2, 18 giugno-6 luglio 2018.

granti che raggiungevano il paese sono stati accolti, in condizioni inumane e degradanti per la persona. A conferma di quanto detto finora, ad oggi non esiste in Libia una legislazione riguardo l'istituto dell'asilo, a causa del disordine politico che imperversa nel paese, come ribadisce l'Agenzia per i rifugiati delle Nazioni Unite: «While the right to asylum is provided for in Article 10 of Libya's 2011 interim Constitutional Declaration, there is no asylum legislation or any established asylum procedures»<sup>7</sup>. L'Agenzia per i rifugiati delle Nazioni Unite ha indagato se fosse possibile considerare la Libia un porto sicuro per le persone salvate dal mare; al termine di un'analisi approfondita sulle condizioni politico-sociali in cui verte il paese, l'Agenzia trae le seguenti considerazioni: «In light of the volatile security situation in general and the particular protection risks for foreign nationals (including arbitrary and unlawful detention in substandard conditions in State-run detention centres, and reports of serious violations and abuses against asylum seekers, refugees and migrants by, among others, militias, traffickers and smugglers), UNHCR does not consider that Libya meets the criteria for being designated as a place of safety for the purpose of disembarkation following rescue at sea».

3. *I diritti umani in Siria.*- Altro paese che, sotto certi aspetti, ha condiviso un destino simile a quello della Libia è la Siria. Anch'essa, infatti, è stata attraversata dalle rivolte nel 2011 e, come la Libia, da allora vive in un conflitto continuo e drammatico. Al contrario della Libia, il regime contro la quale la ribellione si è scatenata non è caduto, anzi è tutt'ora "saldo" al suo posto. Ci troviamo quindi di fronte ad uno scenario diverso, in cui il regime autocratico è rimasto in piedi e continua ad esercitare le proprie pressioni; ciononostante, i conflitti non sono cessati ed hanno invece perdurato con un susseguirsi di violenze ed esodi, costringendo migliaia di siriani a fuggire in cerca di pace. Anche in questo caso i diritti umani passano in secondo piano rispetto al tentativo di ristabilire l'ordine da parte del governo centrale, con gravi violazioni, quindi, degli stessi e a spese della popolazione. Tuttavia, la situazione non era molto diversa negli anni precedenti alle primavere arabe. Dal 1963 al 2011 nel paese vigeva lo stato di emergenza che inibì molte protezioni costituzionali previste per i cit-

---

<sup>7</sup> Agenzia per i rifugiati delle Nazioni Unite, UNHCR Position on the designations of Libya as a safe third country and as a place of safety for the purpose of disembarkation following rescue at sea, settembre 2020.

tadini. Nel 1970 con un colpo di Stato Hafiz Al-Assad divenne presidente e alla sua morte, nel 2000, gli successe il figlio, Bashar al-Assad. Entrambi alawiti, sotto il loro comando il partito del Baath dominò la scena politica e acquisì il controllo di ogni aspetto della vita politica e sociale. Durante il governo di Hafiz il paese godette di buoni rapporti con i paesi arabi, in particolare all'interno dalla Lega araba, e nella prima guerra del golfo si unì alla coalizione guidata dagli Stati Uniti contro l'Iraq, incrementando così i rapporti con l'Egitto e gli USA. Assad padre optò sempre per la repressione armata per contenere le proteste, come nel 1982 contro una rivolta dei Fratelli Musulmani scoppiata ad Hama: in questa occasione le forze siriane uccisero tra le 10.000 e le 25.000 persone, molte dei quali civili. Assad figlio accolse l'eredità del padre, continuando a governare in maniera autoritaria, reprimendo con la violenza i dissensi. Ciò non giovò ovviamente all'immagine del paese, che finì per nuocere ai rapporti con i paesi occidentali e con gli Stati Uniti in particolare, i quali imposero nel 2004 sanzioni contro la Siria, accusandola di supportare il terrorismo e di non impedire l'entrata di milizie in Iraq. Nel 2010 gli Stati Uniti rinnovarono le sanzioni, accusando la Siria di supportare gruppi terroristici, di cercare armi di distruzione di massa e di aver rifornito Hezbollah di missili Scud in violazione delle risoluzioni delle Nazioni Unite<sup>8</sup>. Infine, nel 2011, le rivolte raggiunsero anche la Siria: i temi oggetto delle proteste riguardavano la povertà nelle campagne, la corruzione, la libertà di espressione, i diritti democratici e il rilascio di prigionieri politici. Successive proteste, inoltre, chiedevano il rispetto dei diritti umani e profonde riforme economiche, politiche e giuridiche. Il governo siriano rispose muovendo le forze armate e aprendo il fuoco sui manifestanti. Sebbene nell'aprile del 2011 il Presidente Assad annunciò che avrebbe introdotto riforme politiche e giudiziarie, come la sospensione dello stato di emergenza (in vigore dal '63) e la formazione di un nuovo governo, le proteste non diminuirono, così come le violenze. Pare opportuno a questo punto capire come si è posto negli anni lo Stato siriano nei confronti dei diritti umani, quali documenti ha ratificato e che azioni ha intrapreso per attuarli all'interno dei propri confini.

La Siria è entrata a far parte delle Nazioni Unite nel 1945. Ha contribuito alla nascita della Lega Araba nel marzo del 1945, da cui però fu espulsa nel 2012 con l'accusa di non aver attuato il Piano di

---

<sup>8</sup> <https://www.bbc.com>, Syria profile-Timeline, 14 gennaio 2019.

pace arabo stabilito dalla Lega. Con il Piano di pace arabo la Siria si impegnava a porre fine alle violenze e a proteggere i propri cittadini. L'eccessivo uso della forza da parte delle forze governative ha portato il Paese ad essere oggetto di sanzioni molto pesanti da parte di alcuni paesi membri delle Nazioni Unite, rinnovate e rafforzate dal Ceaser Act statunitense nel 2019, che ha messo in ginocchio il paese imponendo sanzioni anche ai paesi terzi che avessero intrattenuto relazioni economico-commerciali con la Siria. L'isolamento internazionale a cui il paese è stato costretto dal 2011 fino ad oggi, non ha agevolato la risoluzione dei conflitti interni, causa dell'enorme fenomeno migratorio che ha interessato i paesi vicini, in particolare la Turchia. La povertà assoluta nella quale la maggior parte della popolazione vive e la guerra perenne che imperversa nel paese, ha, infatti, spinto milioni di siriani ad abbandonare la propria patria. La pandemia non ha fatto altro che peggiorare una situazione già disastrosa di per sé, amplificando la crisi socio-economica che affligge il paese da ormai un decennio e aumentando il tasso di povertà della popolazione. Secondo l'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati circa il 90% della popolazione siriana risulta essere sotto la soglia di povertà<sup>9</sup>. Da un punto di vista formale la Siria ha aderito (a volte con riserva, a volte no) alla maggior parte dei trattati internazionali relativi ai diritti umani<sup>10</sup>, impegnandosi, quindi, per la loro difesa sul proprio territorio. Anche in

---

<sup>9</sup> www.unhcr.org, *Inside Syria, millions face destitution after a decade of pain*, Bathoul Ahmed, 13 aprile 2021.

<sup>10</sup> La Repubblica araba siriana ha aderito il 25 giugno 1955 alla Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio. Il 21 aprile 1969 la Repubblica araba siriana aderisce con riserva (all'articolo 22) alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, sostenendo che la Repubblica siriana non si ritiene vincolata a sottoporre alla Corte di Giustizia internazionale le controversie con uno Stato su richiesta soltanto di quest'ultimo, ma ritiene che per adire alla Corte sia necessario il consenso di entrambe le parti. Il 21 aprile 1969 la Siria ha aderito anche al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e al Patto internazionale sui diritti civili e politici, in entrambi i casi con riserva (al paragrafo 1 degli articoli rispettivamente 26 e 48). Il 18 giugno 1976 la Siria ha aderito alla Convenzione internazionale sull'eliminazione e la repressione del crimine di Apartheid. Il 28 marzo 2003 la Siria ha aderito alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, con riserva all'art.2; all'art.9 paragrafo 2; all'art 15, paragrafo 4; all'art. 16, paragrafo 1 nei punti c, d, f e g; all'art.16 paragrafo 2; all'art. 29, paragrafo 1. Il 19 agosto 2004 la Siria ha aderito alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti, con riserva (non riconosce la competenza della commissione contro la tortura). Il 15 luglio 1993 la Siria ha aderito alla Convenzione sui diritti del fanciullo, con riserva all'art.14. Il 2 giugno 2005 la Siria ha aderito alla Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie. Il 10 luglio 2009 la Siria ha aderito alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità.



questo caso però non c'è stata corrispondenza tra la parola data e i fatti: diverse sono le testimonianze delle efferatezze perpetrate dal governo siriano per reprimere il dissenso e imporre il totale controllo sulla popolazione nel tentativo di mantenere il potere. Questo è valido tanto per il regime di Assad padre quanto per quello del figlio Bashar. Abbiamo visto, infatti, come i rapporti con la comunità internazionale si siano incrinati ben prima delle primavere arabe proprio sullo scoglio dei diritti umani. Dal 2011 la situazione è degenerata come conseguenza delle proteste e della formazione di forze armate anti-governative, incrementando i conflitti a spese della popolazione siriana. Secondo il rapporto presentato al Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite dal Relatore speciale sui diritti umani in visita in Siria, «The conflict in the Syrian Arab Republic has caused the largest displacement crisis since the Second World War». I dati riportati nel rapporto sono sconcertanti: nel maggio del 2015 si contano oltre 11 milioni di sfollati interni e nei paesi vicini. Di questi 11 milioni, 6,5 sono gli sfollati interni. Il rapporto sottolinea quindi l'urgenza nel provvedere con misure adeguate alla cessazione dei conflitti e a creare condizioni di stabilità e sicurezza<sup>11</sup>. È evidente che il primo fautore di queste misure dovrebbe essere il governo stesso, che tuttavia nel corso degli anni non si è dimostrato in grado di provvedere alla sicurezza dei propri cittadini, venendo meno a molti di quei trattati di cui era entrato a far parte. I rapporti della Commissione internazionale di inchiesta per la Repubblica araba siriana sono molto chiari e dettagliati a riguardo. Il primo rapporto, in particolare, descrive con estrema precisione gli eventi e le violazioni dei diritti umani dallo scoppio delle proteste nel marzo del 2011 fino alla fine dell'anno. Dopo aver elencato gli eventi così come si sono succeduti, vengono riportate le modalità aggressive con cui il governo ha reagito per reprimere manifestazioni (anche pacifiche); vengono poi presentati casi di eccessivo uso della violenza ed esecuzioni extragiudiziali, arresti arbitrari, sparizioni forzate, torture e altre forme di maltrattamenti; violenze sessuali, violazioni dei diritti dei bambini, trasferimenti forzati, restrizioni alla libertà di movimento e violazioni dei diritti sociali ed economici. Il rapporto del 22 febbraio 2012 apre con queste parole la sezione relativa ai diritti umani: «Since November 2011, the escalation of violence, owing to the intensification of armed operations, has led to an even more

---

<sup>11</sup> Consiglio per i diritti umani, Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons on his mission to the Syrian Arab Republic, UN Doc. A/HRC/32/35/Add.2, 5 aprile 2016

dire human rights situation and increased human suffering»<sup>12</sup>. Negli ultimi dieci anni la situazione non è cambiata: nessuna delle parti coinvolte nel conflitto siriano ha interrotto gli abusi e le inaudite violenze, al contrario hanno tutti perseverato nell'agire in aperta violazione ai diritti umani, con gli effetti che abbiamo già presentato sopra. Migliaia di morti tra i civili e centinaia di migliaia di siriani costretti ad abbandonare le loro case se non il proprio paese. L'ultimo rapporto della Commissione di inchiesta in Siria descrive un paese ancora, dopo dieci anni, stravolto dalle lotte, dai crimini di guerra, dai maltrattamenti, dalle torture, provocando sofferenze profonde nelle famiglie siriane. Ma ciò che veramente rileva è la posizione del governo di fronte a tutto questo, come troviamo scritto nel rapporto «The sheer volume, scale and consistency of government policies and acts that the Commission has found to amount to crimes against humanity have continued unabated for nearly 10 years, without any sign that the Government intends to discontinue them».

4. *Il ruolo della Comunità internazionale nella tutela dei diritti umani in Siria e Libia.*- Abbiamo visto come in entrambi i paesi considerati in dieci anni poco o nulla è cambiato, tranne forse per un aspetto: siamo oggi molto più consapevoli di ciò che accade all'interno di questi Stati grazie all'attenzione che la comunità internazionale ha posto sul problema dell'effettivo rispetto dei diritti umani. Dal 2011 a oggi, molte sono state le iniziative intraprese per supportare la popolazione libica e siriana e altrettanti sono stati gli interventi per cercare di porre fine ai conflitti interni che affliggono i due paesi.

Il 16 settembre 2011 è stata creata la Missione di Supporto delle Nazioni Unite per la Libia (UNSIMIL), in seguito alla richiesta delle autorità libiche del governo di transizione di un supporto da parte delle Nazioni Unite per sostenere gli sforzi post-bellici, al termine della guerra civile. Dal 2011 il mandato della Missione è stato modificato ed esteso diverse volte, con l'obiettivo di aiutare le istituzioni libiche a trovare un accordo tra le parti, a definire dunque un accordo di cessate il fuoco e normalizzare i rapporti, fornire assistenza umanitaria e mediare nel processo di transizione verso la democrazia. L'impegno delle Nazioni Unite sul fronte libico si estende inoltre alla presenza sul

---

<sup>12</sup> Consiglio per i diritti umani, Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic, UN Doc. A/HRC/19/69, 22 febbraio 2012.

territorio di agenzie specializzate, che operano per conto delle Nazioni Unite ed assistono il paese in diversi ambiti, come l'assistenza sanitaria (WHO), l'assistenza ai bambini (UNICEF), assistenza per le forniture di generi alimentari (WFP), l'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne (UNWOMEN), il supporto ai rifugiati (UNHCR) e molte altre. Le autorità libiche hanno inoltre concordato con i rappresentanti delle Nazioni Unite le modalità di attuazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG), per assistere il paese nel processo di transizione verso un'economia e una società più sostenibile, al pari degli altri Stati.

Per ciò che concerne la Siria, anche in questo caso c'è stato un forte intervento della comunità internazionale, delle Nazioni Unite e dell'Unione europea. È vero però che per la Repubblica siriana si è intervenuti più che altro tramite sanzioni nei confronti del governo per cercare di riportare il comportamento dello Stato in un margine di legalità. La differenza sostanziale tra i due paesi oggetto della nostra analisi è infatti proprio lo stato politico vigente: in Libia ci troviamo di fronte ad una situazione molto caotica, conseguenza della fine del regime autoritario e dittatoriale di Gheddafi. In Siria, invece, il potere politico è fortemente concentrato nelle mani del Presidente Assad e delle sue forze di governo; pertanto, sono loro a dover rispondere degli atti in violazione ai diritti umani e al diritto internazionale umanitario. È interessante a questo riguardo l'intervento del ministro degli affari esteri siriano al dibattito dell'Assemblea generale, riunita a New York il 27 settembre 2021, il quale ha affermato: «Sanctions that were imposed in the name of delivering human rights are in fact killing people and depriving them of fundamental rights, including the rights to health, to food and to life itself». Queste parole effettivamente fanno riflettere sull'efficacia delle sanzioni imposte alla Repubblica siriana che pur tuttavia non ha modificato i suoi metodi, nonostante le gravose conseguenze che le sanzioni hanno avuto sulla popolazione. Secondo il rapporto del Relatore speciale delle Nazioni Unite in visita in Siria per constatare gli impatti negativi sul paese delle misure coercitive unilaterali, sono proprio queste ultime che impediscono o comunque rallentano fortemente la ricostruzione del paese. Le conclusioni del rapporto offrono un quadro molto chiaro della complessità della situazione: «While much has been done to provide guidance and clarity on how to navigate sanctions against the Syrian Arab Republic through information published on government websites, it remains that United States sanctions are applied by a number of different au-

thorities, and that obtaining an exemption to European Union sanctions requires negotiations in Brussels as well as with European Union States with a representation in Beirut. Despite improvements, the guidance is not legally binding, while any violation, inadvertent or otherwise, is strictly punished by United States authorities. Those risks are compounded by uncertainty on how to comply with sanction regimes of six additional countries, the League of Arab States and the regulatory agencies of certain European Union member States. This degree of complexity is unreasonable to manage for all but the largest of organizations, exporters and financial companies. Furthermore, any organization that is able to obtain a licence to import goods will be able to charge far higher prices owing to the lack of any alternative supplier»<sup>13</sup>.

Va ricordato anche che, nel 2019 l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani ha aperto una sede anche per la Siria, con l'obiettivo di promuovere e proteggere i diritti umani. La sede però si trova a Beirut, in Libano, e opera da remoto a causa di limitazioni ad accedere nel paese.

È necessario quindi rivedere e coordinare le azioni della comunità internazionale per offrire assistenza adeguata e aiuti concreti che accompagnino la politica libica e siriana verso un cammino di legalità e rispetto della propria popolazione e dei diritti umani. Nulla, ovviamente, sarà tuttavia possibile senza la volontà di questi due Stati. Per quanto riguarda la Libia, un'interessante iniziativa è stata la conferenza che si è tenuta a Berlino su invito della cancelliera Angela Merkel, il 19 gennaio 2020. Hanno partecipato alla conferenza i governi di Algeria, Cina, Egitto, Francia, Germania, Italia, Russia, Turchia, La Repubblica del Congo, gli Emirati arabi uniti, il Regno Unito, gli Stati Uniti d'America, gli alti rappresentanti delle Nazioni Unite, l'Unione Africana, l'Unione europea e la Lega araba. Nelle conclusioni della conferenza si legge che gli Stati partecipanti concordano sulla necessità di fornire aiuto alla Libia, che non sia però di natura militare. Conengono, infatti, che «Only a Libyan-led and Libyan owned political process can end the conflict and bring lasting peace». Tuttavia, rico-

---

<sup>13</sup> Consiglio per i diritti umani, Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights on his mission to the Syrian Arab Republic, UN Doc. A/HRC/39/54/Add.2, 8 ottobre 2018.

Per un ulteriore approfondimento sulle sanzioni contro la Siria consiglio la lettura di questo articolo su [www.iai.it](http://www.iai.it), EU Policy and the Humanitarian Crisis in Syria: Time for a Reassessment, Amer Al-Hussein, 6 luglio 2020.

noscono l'importanza di un'azione coordinata a livello internazionale, che preveda il coinvolgimento di tutte le realtà che hanno preso parte alla conferenza, le quali dichiarano la massima disponibilità nel supportare la Libia nei problemi di governance e di sicurezza che deve affrontare.

Per quanto riguarda l'Unione europea, le primavere arabe hanno costituito un'occasione importante per esercitare la propria influenza nel campo dei diritti umani, dato lo stretto legame tra questi e le radici storico-culturali dell'Unione, ma la forte reazione degli autoritarismi le ha tolto questa opportunità. La divisione politica e la difficoltà nel concordare un'azione comune ha impedito all'Unione di porsi come attore in quest'area, lasciandola così alla mercé di altri player internazionali, quali la Cina e la Russia. I paesi europei hanno sempre mostrato grande interesse e impegno nel riconoscimento e nella difesa dei diritti umani e delle libertà fondamentali, considerandoli un tema di valore universale, da far valere a livello internazionale. Parallelamente, però, si è sviluppata un'altra teoria, quella cinese, secondo la quale il tema dei diritti umani appartiene alla sfera delle questioni interne a ciascun paese. La teoria cinese sottrae quindi all'ambito internazionale il riconoscimento e la tutela dei diritti umani. Diversi governi hanno manifestato il loro supporto a questa seconda opzione. Non a caso, la Cina ha esteso moltissimo la propria influenza nella regione del Medio Oriente e del Nord Africa, offrendo sostegno finanziario senza toccare il tema dei diritti umani<sup>14</sup>. Tuttavia, l'Europa non ha smesso di intrattenere relazioni con i paesi del Sud del Mediterraneo, per lo più in ambito economico, commerciale e politico ma sorvolando sulle questioni umanitarie e trattandosi prevalentemente di rapporti bilaterali con i singoli paesi membri dell'Unione. Va ovviamente ricordato che quest'area è cruciale per la stabilità e la sicurezza dell'Europa, per via dei flussi migratori che da essa provengono e che hanno come destinazione proprio i paesi europei. Sono dunque diverse ed evidenti le ragioni per cui l'area MENA debba essere al centro dell'attenzione europea e la sua sostanziale assenza nella regione deve essere rivista. Il Mediterraneo è fondamentale per i rapporti tra i paesi membri dell'Unione e gli Stati dell'area MENA, e questa sua centralità rende necessario un maggior coordinamento delle politiche estere degli Stati dell'Unione perché finalmente essa possa svolgere un ruolo attivo di

---

<sup>14</sup> [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu), Part of the problem: A better European approach to human rights in the Middle East and Nord Africa, James Lynch, 18 novembre 2021.

mediazione nella regione. La frammentazione che la caratterizza, le iniziative individuali degli stati membri, non faranno che agevolare l'azione cinese e russa nell'area, in cui entrambi hanno molto da guadagnare.

#### ABSTRACT

*Development of Human Rights in South Mediterranean Countries Ten Years After the Arab Springs*

Human rights have experienced a great evolution over the time, since the Second World War until today and they are still in progress. They are the result of historical and cultural processes which have concerned particularly western countries, but they have soon spread throughout the world. Other countries, apparently external to these issues, became part of the process demonstrating sensibility to them. The Arab springs, the wave of protests which affected Arab countries, broke out following this line: protestants asked for the respect of rights that they felt to be theirs, on the basis of the concept of universality. For this reason, it is often called "revolution of dignity". But how reacted the Arab governments to this? What about human rights in the middle of turmoil and demonstrations? The aim of this work is to analyse the history and the evolution of some countries in the field of human rights, particularly Libya and Syria. The comparison of these two different scenarios can help us to understand the implication of politics in the acknowledgement and respect of human rights, but also the implication that the history and the culture have on them. What has changed over ten years – i.e., since the Arab springs? What was the influence of western countries, especially the United Nations and the European Union? The paper presents just a short overview on what happened before the protests of 2011 and the path that Libya and Syria followed about human rights. This brief study bases its reasoning on UN documents, official declarations and articles which stimulate our reflections and considerations about this topic.



SECONDA PARTE

LA LIBIA AL BIVIO





## LA GUERRA IBRIDA DI MOSCA NEL MEDITERRANEO: LA WAGNER IN LIBIA

MATTEO BRESSAN

1. *La guerra ibrida.*- Sin dall'inizio del conflitto in Ucraina nel 2014, con la comparsa degli "omini verdi", una nuova parola d'ordine ha dominato il dibattito internazionale in materia di sicurezza: hybrid warfare. Le azioni militari russe nella crisi in Ucraina riflettevano un approccio sofisticato, complesso e multiforme dell'uso della forza per raggiungere obiettivi politici decisivi.

Le manifestazioni di piazza Maidan a Kiev, la destituzione del presidente Yanukovich e l'invasione della Crimea nel marzo 2014 hanno capovolto gli equilibri in Europa orientale in un modo che nessuno avrebbe potuto prevedere. Molti stati membri della NATO sono stati colti alla sprovvista perché avevano fermamente creduto che la Russia fosse un partner strategico, uno Stato con cui si potevano fare affari e discutere questioni di interesse comune. Nel giro di un paio di mesi, tuttavia, questa percezione è cambiata radicalmente: le azioni russe in Crimea e Ucraina orientale hanno spinto a rivalutare quello che sarebbe potuto diventare un ritorno alla guerra fredda. L'Alleanza decise quindi di sospendere ogni cooperazione civile e militare con Mosca e si trovò a dover riconsiderare l'equilibrio tra i suoi tre compiti principali (*collective defense, crisis management, cooperative security*), come definiti nel Concetto strategico del 2010. Da un punto di vista strategico e operativo, la sfida era quella di comprendere la strategia di Mosca e i piani di Putin e, come questi, sarebbero stati attuati attraverso questa nuova forma di guerra. La Crimea è stata, in sostanza, un campanello d'allarme per la sicurezza europea. Gli strateghi e i pianificatori militari russi hanno attinto agli elementi classici del pensiero militare sovietico e russo, li hanno combinati con strumenti, tattiche e capacità del 21° secolo e hanno creato nuovi modelli per l'azione militare adattati alla situazione strategica della Russia.

Diversi analisti identificarono subito le novità di questa condotta delle operazioni: più che l'uso di strumenti militari asimmetrici, gli elementi innovativi consistevano nel modo in cui la Russia combinava

l'uso della forza militare con altri strumenti. Questi metodi sfruttano mezzi non direttamente attribuibili alle responsabilità statuali come il cyber, la guerra dell'informazione (*psyops* e *infowar*), la sorpresa, l'inganno e l'uso di forze speciali e proxy. Sfruttando la possibilità di negare la propria ingerenza in affari extra-nazionali, diventa molto difficile provare il coinvolgimento formale nell'attacco di un altro paese. Coloro che attaccano si confondono deliberatamente con la popolazione civile locale, limitando in tal modo la possibilità del paese attaccato di ricorrere alla forza per combatterli. L'impiego degli "omini verdi", le forze speciali russe impiegate in Crimea come forze di sicurezza locali, senza mostrine di identificazione nazionali o di altro tipo, hanno rappresentato un mezzo di guerra psicologica. Tuttavia, definire la guerra ibrida è più complesso di quanto possa sembrare. Il termine stesso ibrido si riferisce a qualcosa originariamente eterogeneo o ad una composizione di qualcosa che ha "due diversi tipi di componenti che svolgono la stessa funzione".

Il concetto di guerra ibrida risale ai primi anni 2000 ed è stato reso popolare dal ricercatore dell'Institute for National Strategic Studies, Frank G. Hoffman e dal Generale James E. Mattis in una serie di articoli e libri. Hoffman definisce una minaccia ibrida come qualsiasi avversario che utilizza simultaneamente e in modo adattabile, in un campo di battaglia, una miscela di armi convenzionali, tattiche irregolari, terrorismo e comportamenti criminali per ottenere i propri obiettivi politici. Nel 2009, il Segretario alla Difesa Robert Gates, utilizzò pubblicamente, nel corso di un'audizione presso il Senato americano, l'espressione guerre complesse ibride. Questa forma di riconoscimento pubblico rispetto al fatto che le minacce ibride fossero una preoccupazione crescente era inizialmente collegata a una serie di eventi in Medio Oriente, successivi alla guerra tra Hezbollah e Israele nel 2006 e alle perduranti crisi in Iraq e Afghanistan. La guerra ibrida, a lungo teorizzata, prese forma con la guerra Israele-Hezbollah dell'agosto 2006. A quel tempo, la comunità strategica occidentale fu colta di sorpresa dalle sofisticate capacità dell'attore non statale libanese, che teneva testa alle Forze di Difesa Israeliane (IDF), strutturate su una forza aerea eccessivamente fiduciosa nell'efficienza della sua capacità di attacco strategico e un esercito fatto su misura per i conflitti a bassa intensità nei territori palestinesi. Nella guerra dei 34 giorni si concretizzò l'idea che vi fosse una "via di mezzo" a lungo trascurata e che ci potessero essere attori irregolari le cui capacità e abilità tattiche erano di natura

“regolare” (artiglieria aerea, missili anticarro, droni, ecc.) pur continuando a godere dei tradizionali vantaggi dell’irregolarità (tattiche elusive, asimmetria morale, sostegno popolare, ecc.). Tali avversari sono stati etichettati come “minacce ibride”.

Nel corso del tempo, anche il significato di guerra ibrida si stava espandendo: non era più limitato a una specifica porzione dello spettro di capacità tra la guerra irregolare e quella convenzionale, ma iniziava ad abbracciare qualsiasi aspetto legato alla crescente complessità dei conflitti moderni, estendendosi a temi come la cyberwarfare, il crimine organizzato, la propaganda o la guerra economica. Tuttavia, ogni Stato membro della NATO, agenzia o centro di eccellenza ha inteso il concetto di guerra ibrida a modo suo, in modo da poterlo usare per veicolare la propria agenda: gli Stati baltici e la Polonia hanno iniziato a usarlo per descrivere la politica di aggressione occulta della Russia contro di loro, mentre la Francia lo ha applicato sin dal 2013 per descrivere le azioni jihadiste nel Sahel. Nell’uso corrente, il termine di solito implica un offuscamento della distinzione tra militare e civile, della distinzione tra i livelli della guerra (da quello strategico a quello tattico), una compresenza di vari attori (dalle tradizionali minacce statali agli attori non statali e gruppi criminali) che offre spazio alla guerra per procura.

Di conseguenza, quando si discute di guerra ibrida, la maggior parte degli analisti si riferisce principalmente a un mix di strumenti diversi su un ampio spettro, quali l’uso della forza militare, la tecnologia, la criminalità, il terrorismo, la pressione economica, mezzi umanitari e religiosi, l’intelligence, il sabotaggio e la disinformazione. Un secondo elemento del concetto di guerra ibrida si riferisce al tipo di attori o alle parti in guerra. Sembra esserci un’intesa comune sul fatto che la guerra ibrida coinvolga il più delle volte attori non statali come milizie, gruppi criminali transnazionali o reti terroristiche. Questi attori non statali sono in molti casi sostenuti da alcuni Stati in una sorta di relazione sponsor/cliente o proxy. In altri casi, gli Stati possono anche adottare intenzionalmente condotte ibride quando vogliono offuscare i confini tra operazioni segrete e palesi.

Un altro aspetto caratterizzante il campo di battaglia delle guerre ibride è che esse non sono limitate allo spazio fisico. Gli attori ibridi colgono ogni opportunità per utilizzare strumenti mediatici sia tradizionali che moderni in modo da sviluppare nuove narrazioni basate sui loro interessi, mezzi e obiettivi. Lo scopo principale nella strategia per la sovversione politica è isolare e indebolire l’avversario,

erodendo la sua legittimità in molteplici campi. Con questo modello la guerra si svolge in una varietà di ambienti operativi, ha effetti sincroni su più campi di battaglia ed è caratterizzata da tattiche e tecniche asimmetriche.

Tuttavia, in assenza di una definizione ufficiale e condivisa di guerra ibrida, si può concordare sul fatto che la parola chiave è la natura ibrida, intesa come la combinazione e fusione di vari strumenti di conflittualità, sia regolari che non convenzionali, che domina il campo di battaglia fisico e psicologico con la infowar e il controllo dei media, utilizzando ogni mezzo possibile per ridurre la propria esposizione. Ciò può includere la necessità di dispiegare una forte potenza militare, con l'obiettivo di spezzare la volontà di un avversario ed eliminare il sostegno della popolazione alle sue legittime autorità. Guerre ibride possono essere condotte da Stati e da una varietà di attori non statali (con o senza supporto statale). La guerra, come scrisse Carl von Clausewitz, è un camaleonte, può cambiare aspetto ad ogni evento, riflettendo le caratteristiche delle realtà politiche in competizione che vi si impegnano. Questo può essere il caso del concetto di "guerra ibrida", un concetto originariamente valido il cui significato è stato diluito fino all'assurdo, in quanto riferibile a questioni diverse come l'ascesa dello Stato Islamico in Iraq e Siria, la violenza legata alla droga in Messico, la strategia politica della Russia in Ucraina e, da ultimo, al conflitto in Libia.

Ciò che caratterizza l'approccio ibrido è il fatto che tutti i mezzi a disposizione di un attore statale o non statale - comunicazioni irregolari, convenzionali, cyber, nucleari, comunicazione strategica e persino i trucchi più ambigui e sporchi - vengono combinati per ottenere un obiettivo. Una delle sfide chiave nell'affrontare la guerra ibrida è, in primo luogo, identificare attività non convenzionali e sovversive all'interno di una nazione dell'Alleanza e quindi attribuire con successo questa attività a un gruppo o Stato. Al fine di individuare i tratti distintivi delle minacce ibride verrà preso come termine di riferimento la definizione contenuta nella pubblicazione AJP-01(E) Allied Joint Doctrine (ed. 2017) della NATO, secondo la quale si definisce questo particolare tipo di minaccia come l'uso *simultaneo e coordinato di strumenti di tipo militare unitamente a misure di carattere non militare*.

2. *Le PMCs nel diritto internazionale.*- L'avvento e la diffusione massiccia delle Private Military Companies (PMCs) si collocano con la fine delle Guerra Fredda, emergono con gli interventi americani nei primi anni '90 nei Balcani e raggiungono in Iraq, nell'era della Global War on Terror (GWOT), il dispiegamento di ben circa 190.000 contractors affiancati ai 200.000 militari statunitensi schierati in teatro.

I tratti che contraddistinguono le PMCs sono fornire servizi di sicurezza e/o collegati alla sfera militare e l'essere organizzati in forma aziendale a scopo di lucro. Dalla strutturazione in forma aziendale discende il fatto che le PMCs siano persone giuridiche, non fisiche. Per questo motivo possono facilmente modificare la loro identità, variando ragione sociale o cambiando nazionalità. Le PMCs tendono dunque a collocarsi laddove trovano il contesto produttivo più favorevole, tanto per ragioni di mercato quanto in relazione agli elementi di carattere giuridico e normativo. L'offerta dei servizi non si limita alle attività armate quali la protezione del personale o alla conduzione di intere campagne militari, ma si estende all'attività di consulenza e addestramento, alla manutenzione dei mezzi e materiali, al catering o ai servizi di lavanderia in area di conflitto, alla sorveglianza satellitare, all'intelligence e all'impiego di specialisti in interrogatori. Questa molteplicità di servizi offerti rende evidente la ragione per cui queste aziende siano definite al contempo come militari e di sicurezza. Nel 2013, il gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sull'uso dei mercenari stimava che il settore delle PMCs avrebbe generato una dimensione complessiva del valore di 244 miliardi di dollari nel 2016, dato peraltro confermato in tendenziale aumento anche nel 2019 con circa 250/400 miliardi di dollari l'anno.

Si tratta, come evidenziato da questi dati, di un settore in continua e crescente espansione che vede grandi società di sicurezza private principalmente americane, britanniche, ma anche francesi, israeliane, russe e sudafricane, costituite in massima parte da ex militari professionisti, affiancare le forze armate e di sicurezza governative internazionali e locali.

La legislazione internazionale relativa alle PMCs è carente e priva di norme specifiche di natura vincolante. Sebbene infatti la Convenzione Onu del 1989 contro il reclutamento, l'uso, il finanziamento e la formazione dei mercenari consideri il loro dispiegamento "una violazione delle leggi internazionali", nessuna legge internazionale vieta l'utilizzo di società private per scopi militari

e di sicurezza quali guardie armate, scorta di convogli, manutenzione di armamenti, detenzione di prigionieri e formazione di eserciti. Il Diritto internazionale umanitario contempla le Private Military Companies (PMCs), i loro dipendenti e il loro staff ma la loro condizione cambia in base al contesto e soprattutto in relazione al loro livello di partecipazione e tipologia di attività svolte nel determinato conflitto. La prima questione che si manifesta di fronte alla partecipazione delle PMCs impiegate nei conflitti è se queste siano da considerare combattenti o civili. Se le PMCs sono incorporate nelle forze armate in una delle parti del conflitto esse sono da ritenersi combattenti. Tuttavia, per essere considerate integrate all'interno di forze armate, le PMCs devono essere comandate da un responsabile, avere emblemi e distintivi riconoscibili a distanza, portare apertamente le armi, e condurre le loro operazioni in conformità con le leggi e gli usi di guerra. Se ad esempio il personale di una PMC fornisce supporto logistico e assistenziale ad una delle parti del conflitto allora, in base all'articolo 4 della Terza Convenzione di Ginevra, esso beneficerà dello stato giuridico di prigioniero nel caso in cui venisse catturato. Diverso sarebbe invece il trattamento nel caso in cui il personale della PMC non fosse aggregato ad alcuna delle parti in conflitto. In tal caso, tale personale resterebbe civile e non dovrebbe esser preso di mira da attacchi. Tale protezione tuttavia non verrà più applicata nel caso in cui il personale della PMC dovesse essere impegnato direttamente in ostilità. È da ritenersi come coinvolgimento in attività ostili anche la protezione di basi militari da attacchi, la raccolta d'informazioni e l'utilizzo di armi. In questi casi, il personale delle PMCs, potrà esser attaccato e, se fatto prigioniero, potrà essere processato.

Un tentativo concreto di definire il quadro giuridico-internazionale in cui operano le PMSCs è dato dal "Documento di Montreux". Nato da un'iniziativa del 2006 tra il Governo Svizzero ed il Comitato Internazionale della Croce Rossa, tale documento ha visto la sua stesura definitiva il 17 settembre 2008. Nella determinazione del Montreux Document hanno partecipato oltre ad esperti e funzionari governativi di 17 Paesi, anche alcuni rappresentanti delle stesse PMSCs. Sebbene non sia vincolante né per i Paesi che lo hanno redatto né per il resto della Comunità Internazionale, il Documento di Montreux è sicuramente un primo passo verso una determinazione chiara dell'ambito giuridico internazionale in cui si trovano ad operare le PMSCs.

Il documento individua tre tipologie differenti di Stati:

- Contracting States: Paesi che stipulano contratti per ottenere i servizi forniti da parte delle PMSCs;
- Territorial States: Stati sul cui territorio operano le PMSCs;
- Home States: Stati di nazionalità delle PMSCs, cioè gli Stati dove queste compagnie sono registrate o hanno la loro sede principale.

Per ciascuna di queste categorie di Stati, nella prima parte del documento vengono elencati gli obblighi legali pertinenti derivanti dal Diritto internazionale umanitario (DIU). Questa parte si conclude con un elenco specifico di doveri giuridici riguardanti le PMSCs ed il relativo personale. La seconda parte, riporta una serie di *good practices*, cioè “prassi corrette” o “buoni comportamenti” a cui gli Stati e le PMSCs si dovrebbero attenere: i primi nello stipulare i contratti di fornitura dei servizi con queste compagnie, le seconde nel loro operare sul territorio. Queste *good practices*, come specificato nel documento stesso, derivano da comportamenti già esistenti e messi in pratica in ambito internazionale come conseguenza dell’applicazione di regolamenti già vigenti circa l’impiego delle armi o l’utilizzo di servizi armati. L’importanza del Montreux Document consiste nel fatto che vengono raccolti ed elencati gli obblighi – già riconosciuti tali dalla comunità internazionale – derivanti dal DIU e dal diritto internazionale più in generale che si applicano agli Stati nelle loro relazioni con le PMSCs ed all’operare di queste durante i conflitti armati. Ad oggi, il documento di Motreux è stato firmato da 51 Stati (ma non dalla Russia), più alcune organizzazioni regionali come l’Unione Europea, la NATO e l’OSCE. Per la natura stessa dell’intesa non sono presenti Organizzazione Non Governative (NGO) e società private. L’accordo di Montreux tuttavia non costituisce un vincolo legale, ma raggruppa le norme internazionali cui gli Stati sono soggetti<sup>1</sup>.

3. *Le PMCs in Russia e la Wagner.*- Le PMC emersero in Russia sin dal collasso dell’Unione Sovietica quando, in conseguenza della riduzione delle forze armate russe, diversi ex militari hanno trovato lavoro in queste aziende sia in patria che all’estero. Le Private Security Companies furono legittimate ad operare a livello interno, nel

---

<sup>1</sup> G. PEDRINI, *Regole internazionali per i contractors: le compagnie private militari e di sicurezza e l’iniziativa del Montreux Document*, Informazioni della Difesa n.6/2009.



1992, quando il Presidente Boris Yeltsin approvò la Legge Federale No. 2487.

Queste aziende, talvolta chiamate “distaccamenti di volontari”, svolsero un ruolo essenziale nella protezione delle imprese, individui e oligarchi emergenti tra il 1990 ed il 2000. Un decennio profondamente incerto, sul piano dello stato di diritto, che caratterizzò la Russia post-sovietica. Sebbene prevalentemente concentrati sul territorio nazionale, le PSCs hanno iniziato ad agire come *contractors* all'estero. Nella storia della Russia post sovietica anche la categoria dei “volontari” ha svolto il ruolo di forza non statale ausiliaria in particolare in Transnistria (1992), Abkhazia (1993) e in Jugoslavia, dove centinaia di volontari russi hanno supportato il governo serbo di Slobodan Milosevic sia nel 1992 che nel 1999 nella guerra in Kosovo. In tempi più recenti, nel 2014, circa 3.000 volontari hanno affiancato le forze separatiste in Ucraina, sollevando diversi interrogativi a partire dal coordinamento più o meno occulto che Mosca avrebbe nel coordinare queste attività e la loro reale e genuina spontaneità. Con il miglioramento della stabilità politica russa, il settore della sicurezza privata è diventato più regolamentato a partire dall'inizio degli anni 2000. Durante questo periodo, le PSC sono state legalizzate per l'uso all'estero e per essere utilizzate per proteggere le infrastrutture statali russe, svolgere missioni antipirateria, missioni di sminamento e fornire servizi di sicurezza in Iraq. In quel periodo, la discussione tra gli analisti militari russi circa il ruolo delle PMCs era focalizzata su tre aspetti:

- la minaccia posta alla Russia dalle PMCs americane e il loro presunto coinvolgimento nelle “rivoluzioni colorate” in Siria, Libia e ai confini della Russia;
- i possibili guadagni per la Russia;
- l'uso delle PMC come mezzo per promuovere gli interessi nazionali russi.

Le PMCs rappresentavano una valida alternativa alle forze armate regolari per garantire sicurezza in aree instabili, soluzioni rapide ai problemi e contenimento dei rischi. Secondo questa lettura, risulta essere molto più redditizio firmare un contratto con una società privata per operare la sicurezza di una compagnia petrolifera o del gas, piuttosto che inviare truppe e mantenere un presidio. Queste considerazioni emersero quando, nel 2012, il parlamentare Aleksei Mitrofanov chiese a Putin se, alla luce del volume di affari stimato per le PMCs americane pari a circa 350 miliardi di dollari, anche la Russia si

sarebbe dovuta impegnare in questo settore. Putin in quell'occasione confermò l'interesse e la necessità di esaminare la questione ed evidenziò come le PMCs fossero uno strumento per il perseguimento di interessi nazionali senza il coinvolgimento diretto dello Stato. Nonostante la Russia abbia in seguito tratto profitto da queste attività in Iraq, Afghanistan, Sri Lanka e altrove, gli sforzi di legalizzazione delle PMCs si sono bloccati. A fronte di alcune PSCs che continuano a svolgere all'estero funzioni di sminamento, protezione del personale e servizi anti-pirateria, dal 2013, le PMCs si sono concentrate nella promozione degli interessi russi attraverso alcune missioni ad alto rischio condotte dalla Moran Security Group e dalla Wagner. Secondo l'analista del Washington Institute, Anna Borshchevskaya, l'utilizzo delle PMCs è, sotto la Presidenza Putin, cresciuto in modo esponenziale rispetto ai tempi di Yeltsin. Sin dal conflitto ibrido in Ucraina del 2014 le PMCs russe, ed in particolar modo la Wagner, hanno agito, nonostante la loro natura privatistica, come moltiplicatore di forza del Cremlino, estendendo la portata geopolitica e gli interessi di Mosca attraverso traffico di armi, consulenti politici, addestramento di personale militare e forze di sicurezza locali. Uno dei tanti motivi per cui la Russia utilizza tali gruppi è quello di minare la capacità dei suoi avversari di prendere decisioni chiare e rapide.

Versatili e al tempo stesso economiche, le PMCs sono lo strumento ideale per una superpotenza in declino ma desiderosa di perseguire la sua agenda internazionale senza esporsi ad eccessivi rischi. Esse possono essere impiegate sia per stabilizzare regimi amici in difficoltà, come accaduto in Siria, sia come forma di copertura per le attività delle forze speciali russe. Nelle fasi iniziali, non cinetiche, di conflitti a bassa intensità le PMCs possono inoltre svolgere un ruolo di protezione per gli assets strategici di Mosca all'estero (Gazprom, Rosneft, Rosatom, Russian Railways, ecc.). Esistono infine altri impieghi meno noti delle PMCs che prevedono la promozione del nazionalismo russo all'estero, Occidente compreso, la conduzione di corsi di addestramento tattico per civili e la vendita internazionale di armi. Le PMCs russe non sono entità del tutto indipendenti gestite da manager professionisti chiaramente distanti dai governi, come avviene nel Regno Unito o negli Stati Uniti ma, piuttosto, vengono impiegate all'estero per condurre missioni, tra cui combattimenti ad alta intensità, e perseguire obiettivi in gran parte fissati da Mosca. Fonti occidentali e russe spesso indicano la Wagner come una PMC, ma essa non rientra nelle definizioni ampiamente utilizzate, nonostante svolga alcune funzioni simili alle PMCs. È difficile

considerare la Wagner un’entità commerciale operante sul mercato e questo è dovuto alla segretezza che la circonda e alla sua origine funzionale a servire i bisogni di Putin. A differenza della Wagner, ci sono aziende in Russia che possono essere chiamate PMCs. La RSB-Group e la Moran Security Group, ad esempio, sono antecedenti alla Wagner e sono, in parte, paragonabili alle PMCs occidentali. I fondatori di questi gruppi sono ex dipendenti delle forze armate russe e dei servizi di sicurezza e, pur mantenendo rapporti con lo Stato, lavorano principalmente su un piano commerciale. Quando si analizzano le PMCs russe sorgono diversi problemi interpretativi, a partire dalla definizione. Non esiste un unico termine riconosciuto a livello internazionale per descrivere le PMCs. Le PMCs sono aziende che hanno interessi globali, relazioni con lo Stato e capacità di costruire una base con clienti pubblici. In alcuni contesti le PMCs russe ricadono sotto la catena di comando e controllo del Ministero della Difesa russo o delle agenzie d’intelligence FBS e GRU. Le PMCs russe inoltre tendono a coordinarsi sul campo di battaglia con le forze del paese ospitante, come nel caso siriano in cui la Wagner ha operato con le forze regolari di Bashar al Assad ma anche con le varie milizie sciite quali l’afghana Liwa al – Fatimiyoun, le milizie sciite irachene, Liwa al – Baqir e gli Hezbollah libanesi<sup>2</sup>.

4. *La Wagner come moltiplicatore dell’influenza della Russia.*- La più nota Private Military Company (PMC) russa, la Wagner, è gestita da Yevgeniy Prigozhin, soprannominato lo “chef di Vladimir Putin”<sup>3</sup>. Capire la Wagner richiede un’analisi della figura di Prigozhin e della sua posizione all’interno del regime di Putin.

Prigozhin è il principale manager della Wagner, anche se nega qualsiasi associazione con essa. La sua biografia non lo rende un candidato naturale per dirigere i mercenari del Cremlino. Non ha un background proveniente dalle forze armate o dai servizi di sicurezza, né ha legami personali decennali con Putin, tratto distintivo della cerchia del Presidente. Dopo un periodo in prigione per rapina e frode nel tardo periodo sovietico, Prigozhin si affermò come gestore di ristoranti esclusivi a San Pietroburgo. A metà degli anni 2000, dopo aver ospitato Putin nei suoi ristoranti, Prigozhin si insinuava nella cerchia del

---

<sup>2</sup> M. BRESSAN, *Hybrid Warfare e Private Military Companies – Il caso della Wagner*, Start Insight, Aprile 2021.

<sup>3</sup> G. CARRER, *Prigozhin, perché gli Usa affondano lo “chef” di Putin*, Formiche, 23/09/2020 <https://formiche.net/2020/09/prigozhin-perche-gli-usa-affondano-lo-chef-di-putin/>.

presidente, arrivando a gestire il catering del Cremlino, guadagnandosi così il soprannome di “chef di Putin”. Utilizzando la Wagner e la fabbrica di troll per sostenere le ambizioni nazionali e geopolitiche di Putin e dimostrare il suo valore personale, Prigozhin può rafforzare la sua pretesa su preziose risorse statali e potere. Prigozhin utilizza i suoi legami con il Cremlino per trarre profitto dalle risorse naturali nelle aree in cui opera Wagner, come avvenuto in Siria dal 2016-2017, quando il regime di Bashar al-Assad ha accettato di pagare i servizi della Wagner. L'accordo prevedeva che la società di Prigozhin beneficiasse di un quarto dei profitti dei giacimenti di petrolio e gas di cui si impadroniva per conto del regime di Assad. Quando la Wagner è stata successivamente schierata in Sudan e nella Repubblica Centrafricana (CAR), il governo russo ha contribuito a stipulare accordi per i diritti sui potenziali depositi di diamanti e d'oro da sfruttare da parte delle società collegate a Prigozhin. Questi accordi hanno un impatto irrilevante per l'economia russa ma sono da intendersi come una ricompensa per Prigozhin, aiutandolo a finanziare e a trarre profitto dalla Wagner in cambio del supporto alle ambizioni di politica estera del Cremlino. Sebbene vi siano state delle tensioni tra la Wagner e il Ministero della Difesa russo, soprattutto in Siria, la Wagner continuerebbe ad addestrarsi all'interno di strutture del GRU. La Wagner non può esistere senza la benedizione di Putin, e probabilmente Prigozhin ne ha bisogno per l'approvazione del Cremlino per le decisioni a livello strategico e su come, dove e quando debba esser schierata la Wagner. Fondata da un ex componente del GRU, Dmitry Utkin, la Wagner, dopo aver svolto un ruolo decisivo nel conflitto in Crimea nel marzo del 2014, ha partecipato all'insurrezione nelle regioni di Donetsk e Luhansk. Prigozhin, sotto sanzioni da parte del dipartimento del Tesoro americano, è stato incriminato dal consigliere speciale americano Robert Mueller per la sua gestione dell'Internet Research Agency, una fabbrica di troll usati per le campagne di disinformazione dietro le interferenze russe nelle presidenziali del 2016. Secondo un dossier pubblicato dal Center for Strategic and International Studies (CSIS), la Wagner, prima di esser impiegata all'estero, condurrebbe attività addestrativa con il supporto di agenzie militari e intelligence russe presso due campi situati nei pressi della 10a brigata Spetsnaz per le Missioni Speciali con sede a Mol'kino nella regione di Krasnodar<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> B. KATZ, S. G. JONES, C. DOXSEE, N. HARRINGTON, *The Expansion of Russian Private Military Companies*, Center for Strategic and International Studies, September 2020. *Moscow's Mercenary Wars: The Expansion of Russian Private Military Companies* (csis.org).

Mentre gli Stati Uniti hanno parzialmente ritirato le loro forze militari da alcune regioni dell’Africa, del Medio Oriente e dell’Asia meridionale, la Russia ha esteso la propria influenza in queste e in altre aree. Tuttavia, invece di schierare forze russe convenzionali, Mosca si è rivolta a forze speciali, unità di intelligence e compagnie militari private (PMCs) come il Gruppo Wagner per perseguire i suoi interessi. La strategia della Russia appare semplice: minare l’influenza degli Stati Uniti a vantaggio di quella di Mosca usando forze di basso profilo come le PMCs che possono svolgere molteplici compiti, dal fornire sicurezza ai leader stranieri all’addestramento, alla consulenza e all’assistenza alle forze di sicurezza. La mancanza di uno status giuridico delle PMCs, peraltro non riconosciute dalla costituzione russa, è una delle caratteristiche più convenienti per perpetrare forme di guerra ibrida ben riscontrabili nella cosiddetta Dottrina Gerasimov. L’opacità, se non addirittura la zona grigia, entro la quale operano le PMCs consente alla Russia di prendere le distanze da azioni e crimini che causerebbero imbarazzo, violerebbero le leggi internazionali, gli impegni politici, fino a causare incidenti diplomatici se non veri e propri conflitti, nel caso in cui venissero ricondotte alle responsabilità di Mosca<sup>5</sup>. Gli analisti dicono che, poiché il governo russo non riconosce ufficialmente l’esistenza dei mercenari, può negare o smentire qualsiasi vittima russa sul campo, mantenendo così una presenza militare di basso profilo. Conseguentemente le PMCs garantiscono immunità dalle norme del diritto internazionale. Inoltre, l’uso di soldati privati al posto delle forze armate russe per operazioni su piccola scala all’estero offre diversi vantaggi: il governo può usare la forza senza rischiare vittime tra forze militari regolari, il che può essere politicamente costoso<sup>6</sup>. Per questi motivi il ricorso allo strumento delle PMCs da parte di Mosca si è diffuso sempre più negli ultimi anni, evidenziando le lezioni apprese dalle precedenti esperienze ed una crescente volontà espansionista unita al desiderio di conseguire vantaggi in termini economici, geopolitici e militari.

La Wagner, forte dei successi in Ucraina e Siria, è oggi considerata la più importante PMC russa e si è diffusa nei paesi africani (Libia, Mali, Sudan, Repubblica Centrafricana, Madagascar,

---

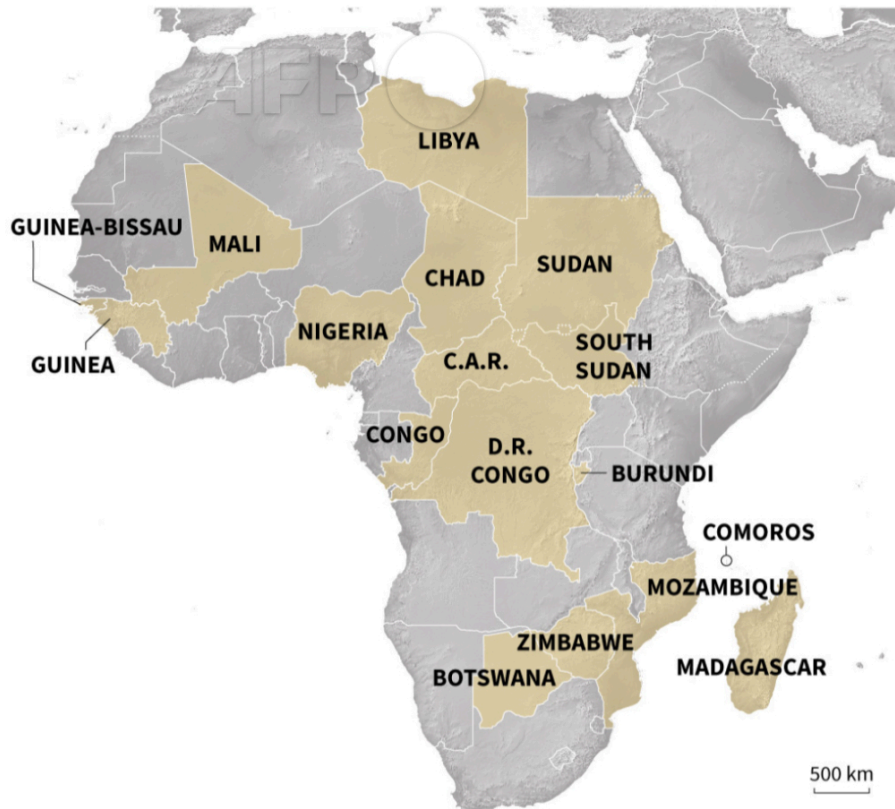
<sup>5</sup> P. STRONSKI, *Implausible Deniability: Russia’s Private Military Companies*, Carnegie Endowment for International Peace, 2 giugno 2020 *Implausible Deniability: Russia’s Private Military Companies* - Carnegie Endowment for International Peace.

<sup>6</sup> *Russia’s use of its private military companies*, International Institute for Strategic Studies (IISS), dicembre 2020 *Russia’s use of its private military companies* (iiss.org).

Mozambico) tra il 2017 ed il 2020 e in America latina (Venezuela) dal 2017.

## Russian mercenaries in Africa

Private soldiers identified by CSIS\* from 2016 to 2021 and currently in Mali



Source: \*Centre for Strategic and International Studies



Secondo Samuel Ramani del Royal United Services Institute (RUSI), la Russia starebbe consolidando ed esportando in Africa un modello di contro – insurrezione sperimentato in Siria in cui la stabilità autoritaria viene presentata come la soluzione più efficace a contrastare l'estremismo. Complessivamente, secondo un'analisi di Chiara Lovotti e Arturo Varvelli per Limes, la Russia ha registrato rilevanti successi in Medio Oriente e nel Nord Africa tanto da renderla

un partner sempre più credibile e finanche un mediatore affidabile<sup>7</sup>. Proprio dall’esperienza siriana, secondo la BBC, sarebbe emerso che gli ufficiali presenti in Siria guadagnavano fino a 300.000 rubli al mese. I mercenari della Wagner possono arrivare a guadagnare 150mila rubli (oltre 2mila euro) al mese, cifra che può raddoppiare in caso di impegno trimestrale.

Il dispiegamento della Wagner in Africa, prima dell’intervento in Libia, era caratterizzato dallo svolgimento di attività di training e supporto ai regimi amici, piuttosto che ai compiti di puro combattimento adottati in Ucraina e alla Siria. L’ingresso della Wagner in Africa ha consentito a Mosca di colmare, attraverso accordi politici, economici e di sicurezza, il parziale vuoto lasciato dagli Stati Uniti e dai paesi occidentali. Al riguardo, la Russia si sta affermando come il principale venditore di armi in Africa, con il 49% delle armi fornite del Nord Africa, il 28% nell’Africa sub-sahariana tra il 2014 e il 2018 e con sempre più Stati africani alle prese con le insurrezioni che richiedono armi russe<sup>8</sup>. Con operazioni sospette o dimostrate in ben 30 paesi in 4 continenti e un modello operativo sempre più raffinato e adattabile, è probabile che le PMCs svolgano un ruolo significativo nella strategia russa nel prossimo futuro.

##### *5. La Wagner in Libia: background storico-politico e impiego.-*

Nel descrivere la relazione tra il comandante della Libia orientale Khalifa Haftar e il Cremlino, la stampa ha spesso utilizzato espressioni quali “il generale libico appoggiato dalla Russia” e “l’uomo di Mosca”.

Tuttavia, un’analisi più dettagliata degli eventi nel tempo rivela una realtà ben diversa. Dal 2014, gli Emirati Arabi Uniti sono stati il Paese che più ha sostenuto l’uomo forte di Bengasi. Al contrario, la politica della Russia nei suoi confronti è stata nel complesso ambivalente. Il vecchio concetto di guerra per procura, per cui un attore straniero sceglie attori locali da finanziare e addestrare con le armi è di scarsa rilevanza nel caso della politica russa in Libia. La stessa idea di un “condominio turco-russo” rischia di esser fuorviante poiché non contempla l’ingerenza degli Emirati. Per aumentare a poco

---

<sup>7</sup> C. LOVOTTI, A. VARVELLI, Wagner nel deserto: che cosa cercano i russi in Cirenaica, Limes, 3 marzo 2021 <https://www.limesonline.com/cartaceo/wagner-nel-deserto-che-cosa-cercano-i-russi-in-cirenaica?prv=true>.

<sup>8</sup> S. RAMANI, *Russia Takes its Syrian Model of Counterinsurgency to Africa*, RUSI, 9 September 2020 [Russia Takes its Syrian Model of Counterinsurgency to Africa](https://rusi.org/analysis/russia-takes-its-syrian-model-of-counterinsurgency-to-africa) | RUSI.

a poco la sua influenza sui centri decisionali della Libia, Mosca ha seguito una metodologia meno intuitiva e più innovativa.

Le motivazioni dell'intervento russo in Libia possono trovarsi sia nel desiderio di riscatto rispetto a ciò che avvenne nel 2011 con il mancato veto alla risoluzione 1973 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu che impose una no-fly zone alla Libia interpretata in modo piuttosto attivo da parte dei paesi occidentali, sia dalla necessità di conquistare un ruolo di primo piano<sup>9</sup>. A livello geostrategico, la Libia è funzionale alla Russia come testa di ponte per il Sahel.

A differenza degli europei, la Russia ha dimostrato una disponibilità ad accettare e in parte ad accogliere le ambizioni della Turchia di diventare una potenza regionale. Ankara e Mosca sono spesso su fronti opposti, come in Siria, Libia, Ucraina, Armenia-Azerbaigian e altri conflitti. Nonostante ciò, Mosca si sforza di rimanere pragmatica e disponibile ai colloqui perché la Turchia è un partner con cui è opportuno e conveniente mantenere rapporti, sebbene vi siano criticità in grado di divampare in qualsiasi momento.

Un altro vantaggio che Mosca trae dal preservare la sua partnership con Ankara è che contribuisce a erodere la coesione della NATO. Un'ulteriore dinamica da cui la Russia ha tratto beneficio è quella relativa ai rapporti con gli Emirati Arabi Uniti. Questi ultimi, sebbene siano consapevoli dei rapporti tra Mosca ed Ankara, considerano auspicabile l'influenza russa nel mondo arabo.

In Libia, la Russia sostiene principalmente Haftar, mantiene un dialogo anche con il suo alleato rivale Aguila Saleh, controlla Saif al-Islam Gheddafi e, ufficialmente, ha sostenuto il governo di accordo nazionale riconosciuto dalle Nazioni Unite (GNA), così come il Governo di Unità Nazionale (GNU) del Primo Ministro Abdulhamed Dbeibeh. Inoltre, a seguito delle mancate elezioni dello scorso 24 dicembre 2021, la Russia ha espresso il suo sostegno al Premier designato, Fathi Bashagha<sup>10</sup>, nominato dalla Camera dei Rappresentati di Tobruk in evidente contrapposizione con il Premier Dbeibeh. Questa politica del "parlare con tutti" riflette le differenti visioni tra ministeri degli Esteri e della Difesa. Il primo deve preservare interessi geopolitici più ampi, primo tra tutti il rapporto con Turchia ed Egitto,

---

<sup>9</sup> C. LOVOTTI, A. VARVELLI, *Wagner nel deserto: che cosa cercano i russi in Cirenaica*, Limes, 3/03/2021 <https://www.limesonline.com/cartaceo/wagner-nel-deserto-che-cosa-cercano-i-russi-in-cirenaica?prv=true>.

<sup>10</sup> K. SEMENOV, *Russia voices support for new Libyan PM*, Al Monitor 17 febbraio 2022 <https://www.al-monitor.com/originals/2022/02/russia-voices-support-new-libyan-pm>.



mentre il secondo persegue interessi militari e commerciali ed ha una gamma ristretta di interlocutori. Non da ultimo la Russia e il suo ministro degli Esteri Sergej Lavrov non possono lavorare apertamente contro l’azione dell’Onu.

Secondo Claudio Bertolotti del Centro Militare di Studi Strategici (Ce.Mi.S.S.) «la Russia guarda con estrema attenzione al futuro della Libia perché la considera strumentale al perseguimento dei propri interessi nazionali»<sup>11</sup>. Secondo un’analisi della ricercatrice Anna Borščevskaja del Washington Institute for Near East Policy, la Libia si è trasformata in un parco giochi per applicare la guerra per procura di Mosca nel Mediterraneo e diventarne il principale broker di potere. Quasi tutti i politici o i gruppi armati più significativi in Libia sono stati corteggiati da più di uno sponsor esterno e ciò li rende i leader libici notoriamente riottosi e difficili da dominare come proxy. Per massimizzare il suo controllo sulla gente del posto e ridurre al minimo la sua dipendenza da loro, Mosca ha costruito negli anni una leva utilizzando una sofisticata combinazione di strumenti, che vanno dalla disinformazione alla diplomazia all’interferenza bancaria fino all’intervento militare clandestino.

Storicamente, l’accesso attraverso i porti nei mari caldi e nello specifico, nel Mediterraneo orientale, è stato un obiettivo di notevole importanza per i governanti russi come parte del loro sforzo di rendere il loro paese una “grande potenza”. I porti libici di Tobruk e Darnah sarebbero utili per la marina russa logisticamente e geostrategicamente, specialmente in combinazione con quello siriano di Tartus. Sfruttare le ingenti risorse energetiche del paese sarebbe un altro traguardo importante per Putin che era intervenuto in sostegno di Haftar sin dal 2015, con l’invio di consiglieri militari, prefigurando, come contropartita, concessioni portuali e accordi energetici<sup>12</sup>.

Ben più rilevante rispetto alla politica economica è stato l’intervento militare della Russia, iniziato a settembre 2019 ed effettuato principalmente attraverso compagnie militari private. Tali entità probabilmente sono state impiegate sin dal 2016, ma sono rimaste a lungo confinate a un ruolo non di combattimento. Già nel 2017, la stampa internazionale sottolineava che vi fossero uomini armati di una

---

<sup>11</sup> C. BERTOLOTTI, Masherq, *Gran Maghreb, Egitto ed Israele*, Osservatorio Strategico Ce.Mi.S.S. 6/2019 15\_BERTOLOTTI\_AT\_OS\_06\_2019.pdf (difesa.it).

<sup>12</sup> A. BORŠCHEVSKAYA, *Russia’s Growing Interests in Libya*, The Washington Institute for Near East Policy, 24/01/2020 *Russia’s Growing Interests in Libya* | The Washington Institute.

compagnia russa chiamata RSB Group che fornivano servizi di sicurezza e sminamento per le forze di Haftar e che aiutavano le forze di Haftar nella manutenzione di armi e mezzi dell'era sovietica.

Durante la prima metà del 2018 il Gruppo Wagner, è arrivato nel territorio di Haftar. Inizialmente, il ruolo di Wagner consisteva nel fornire addestramento, servizi di sicurezza non cinetici e consulenza sul campo di battaglia. Pochi mesi dopo la sua comparsa nella Libia orientale, la Wagner è apparsa anche in Tripolitania. Secondo alcuni residenti di Zintan, una città non lontana dalla capitale, gli uomini della Wagner sono arrivati alla base aerea allora controllata da Haftar chiamata al-Wattiyah, come peraltro confermato anche dai diplomatici europei.

Nel mese successivo, il collegamento tra Haftar e Prigozhin è diventato chiaro al mondo quando i due uomini sono apparsi in un video girato durante un incontro ufficiale a Mosca. La registrazione mostrava anche il capo di stato maggiore generale, il generale Valery Gerasimov, una metafora appropriata del legame tra Prigozhin e lo Stato russo. Sebbene la Wagner ed altre PMCs non siano un ramo dello Stato russo di per sé, esse sono inseparabili da questo politicamente, finanziariamente e logisticamente. Le PMCs russe, sebbene illegali in Russia, sono gestite come attività commerciali e, in quanto tali, ogni operazione intrapresa deve soddisfare criteri oggettivi di fattibilità economica nell'arco di pochi anni. Anche se a volte sono collegate a reti di contrabbando, le società militari private come la Wagner, attraverso le loro prestazioni in un determinato paese, possono aiutare le società russe, come il gigante dell'energia, ad assicurarsi contratti leciti, venendo poi ricompensati dietro le quinte. Il modo in cui viene finanziato un determinato intervento varia notevolmente a seconda del paese in cui si opera.

La Wagner, così come altre PMCs impiega una vasta gamma di personale esperto tra cui ex soldati, ufficiali in pensione e riservisti militari attratti dagli stipendi. In alcuni casi, tali società, inclusa Wagner, assumono individui con precedenti penali.

Ma, come scrivono gli analisti Kirill Avramov e Ruslan Trad nel loro libro *Russian Invisible Armies*, le compagnie militari private russe non possono essere ridotte a motivazioni finanziarie. Le società di sicurezza private russe sono spesso comandate a vari livelli dall'ex Spetsnaz (forze speciali) ufficiali che - al di là dell'avidità - sono legati da un senso del dovere verso lo Stato. Nel frattempo, nessun funzionario russo riconoscerà pubblicamente alcun legame con queste

compagnie militari private, indipendentemente da quanto possano sembrare poco plausibili tali smentite.

In questa dinamica, le PMCs russe sono utilizzate come uno strumento per dare alla Russia una presenza geopolitica in Libia, senza che il loro coinvolgimento significhi la lealtà di Mosca a una particolare fazione<sup>13</sup>. Le stime del numero di combattenti della Wagner schierati in Libia, secondo l’Onu, variano da 300 a 1.000 unità<sup>14</sup>, ma ciò che non varia è la valutazione ampiamente diffusa che siano lì per volere del governo russo, stiano coordinando le loro attività con altri militari russi dispiegati in Libia per sostenere le forze di Haftar e che probabilmente non siano intenzionati ad abbandonare il paese, come confermato dalla costruzione di fortificazioni e reticolati che da Sirte alla base aerea di Al Jufra si estendono per ben 70 Km<sup>15</sup>.

Di per sé, il dispiegamento di Wagner in Libia non ha dato una vittoria decisiva ad Haftar e all’Esercito nazionale libico (LNA), sebbene una crescente presenza in prima linea nella battaglia per Tripoli, iniziata nel settembre 2019, abbia contribuito a spostare l’ago della bilancia a favore di Haftar. Lo stesso ambasciatore degli Stati Uniti in Libia, Richard Norland, definì la presenza russa come un “punto di svolta” e la conferma che stessero conseguendo un vantaggio strategico in Libia a basso rischio e con alti guadagni. A seguito del maggiore coinvolgimento della Turchia a supporto del GNA, Mosca decise di inviare, nel maggio del 2020, jet da combattimento in Libia da una base aerea controllata in Siria. Il generale dell’esercito degli Stati Uniti Stephen Townsend, comandante di AFRICOM, manifestò preoccupazione per il dispiegamento di jet militari russi nella base aerea di Al Jufra, per sostenere la Wagner e il generale libico Khalifa Haftar nella lotta contro il Governo di Accordo Nazionale (GNA) libico riconosciuto a livello internazionale. Tra maggio e luglio la Russia trasferiva jet da combattimento Mig-29A operativi presso la base aerea di Al Jufra e un aereo d’attacco supersonico Sukhoi SU-24, operativi dalle basi aeree di Al Jufra e Al Khadim. A questi equipaggiamenti si univano componenti corazzate a favore della

---

<sup>13</sup> S. RAMANI, *Russia’s New Hybrid Warfare in Africa*, ISPI, 3 July 2020 [Russia’s New Hybrid Warfare in Africa \(ispionline.it\)](https://www.ispionline.it).

<sup>14</sup> *Wagner, shadowy Russian military group, ‘fighting in Libya’*, BBC, 7 maggio 2020 [Wagner, shadowy Russian military group, ‘fighting in Libya’ - BBC News](https://www.bbc.com/news/world-africa-56984444).

<sup>15</sup> N. P. WALSH, *Foreign fighters were meant to leave Libya this week. A huge trench being dug by Russian-backed mercenaries indicates they plan to stay*, CNN, 22 January 2021 <https://edition.cnn.com/2021/01/22/africa/libya-trench-russia-intl/index.html>.

compagnia di sicurezza privata russa “Wagner”, consentendo alla Russia di poter operare militarmente nell’area senza essere coinvolta sul piano formale, con ciò potendo negare o minimizzare qualunque coinvolgimento diretto o eventuali perdite russe in Libia<sup>16</sup>. Nel mese di luglio, il vicedirettore dell’intelligence di AFRICOM, Generale di brigata Gregory Hadfield, confermava come sulla base di immagini satellitari la Russia continuasse a violare la Risoluzione 1970 (2011) sull’embargo delle armi, inviando in Libia sistemi di difesa aerea SA – 22 e mezzi corazzati<sup>17</sup>. Affidandosi alle PMCs, il Cremlino potrebbe, a bassi costi, ripristinare l’influenza russa in un paese ricco di petrolio e conseguire un vantaggio strategico nel Mediterraneo a spese degli Stati Uniti e dei loro alleati della NATO. La situazione sul campo rimane fluida e vede coinvolti, oltre alla Russia, anche altri attori esterni, quali Turchia ed Emirati Arabi Uniti che attraverso interventi diretti, PMCs e proxy rendono sempre meno probabile qualsiasi soluzione politica duratura della crisi libica<sup>18</sup>. Inoltre, nel dicembre del 2020 il Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti ha evidenziato come gli Emirati Arabi Uniti avessero finanziato le attività della Wagner in Libia<sup>19</sup>.

Questa strategia a basso costo ha consentito a Mosca di diventare un intermediario di potere impossibile da aggirare in un paese in cui aveva perso ogni influenza sulla scia dell’intervento guidato dagli Stati Uniti nel 2011<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> C. BERTOLOTTI, *Libia: le ambizioni della Turchia. La competizione tra Ankara, Mosca e il Cairo nel settore Security Force Assistance (SFA)*, Start Insight, Tripoli | Start Insight.

<sup>17</sup> *Russia, Wagner Group Continue Military Involvement in Libya*, U.S. DEPT of Defense, 24 luglio 2020 *Russia, Wagner Group Continue Military Involvement in Libya* > U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE > Defense Department News.

<sup>18</sup> STRONSKI P., *Implausible Deniability: Russia’s Private Military Companies*, Carnegie Endowment for International Peace, 2 giugno 2020 *Implausible Deniability: Russia’s Private Military Companies* - Carnegie Endowment for International Peace.

<sup>19</sup> *Pentagon: UAE funds Russian mercenary group Wagner in Libya*, TRT WORLD, 1/12/2020 *Pentagon: UAE funds Russian mercenary group Wagner in Libya* (trtworld.com).

<sup>20</sup> JONES S. G., DOXSEE C., KATZ B., MCQUEEN E., MOYE J., *Russia’s Corporate Soldiers – The Global Expansion of Russia’s Private Military Companies*, CSIS, July 2021.

## ABSTRACT

*Moscow's Hybrid Warfare in the Mediterranean Basin:  
Wagner's Role in Libya*

Since the Crimean War in 2014, hybrid warfare has characterized the debate in the field of strategic studies. Beyond the definition and types of conflicts, Russia has used and replicated a pattern of conducting operations from Ukraine to Syria and in particular in Libya, based on the use of Private Military Company (PMC), like the Wagner group.

The Wagner Group has been a decisive tool in extending Russia's influence in Libya without excessive international exposure. Furthermore, it has strengthened Moscow's footprint in the North African area and the Sahel region.

# LE CONSEGUENZE DELL'INSTABILITÀ DELLA LIBIA SULLA REGIONE DEL SAHEL

MARCO COCHI

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Gheddafi parte attiva dei destini del Sahel; 3. Il conflitto nel Mali settentrionale; 4. Il primo impatto diretto della destabilizzazione libica; 5. Conclusioni.

1. *Introduzione.*- Lo scoppio della rivolta in Cirenaica, che a partire dal 16 febbraio 2011<sup>1</sup> in pochi giorni si estese in tutta la Libia fino a causare in pochi mesi il rovesciamento e l'uccisione di Muammar Gheddafi, è stato l'inizio di un susseguirsi di eventi che in breve tempo hanno trascinato il paese in una deriva separatista caratterizzata dalla violenza settaria, dal moltiplicarsi delle milizie armate composte dagli ex ribelli e dalla frammentazione delle istituzioni statali.

Nel contempo, il governo centrale è stato debole e incapace di imporre la sua autorità sulla Libia, che trascorsi oltre dieci anni dalla fine del regime di Gheddafi non è ancora riuscita a realizzare un processo di transizione politica. Mentre il contesto securitario rimane lacerato dalla rivalità tra l'esercito nazionale libico, guidato dal generale Khalifa Haftar, l'esercito del governo di unità nazionale e le decine di milizie armate affiliate a tribù e territori, che all'inizio della rivolta avevano affermato il loro ruolo di "guardiani della rivoluzione".

L'eliminazione del dittatore libico per mano delle milizie del Consiglio nazionale di transizione (CNT) ha prodotto anche un cambiamento radicale nello scenario regionale e nelle politiche interne di diversi paesi africani alleati di Gheddafi, che mirava a trasformare la Libia nella potenza del continente africano. Un'ambizione coltivata grazie alla disponibilità di ingenti risorse economiche e militari, indispensabili per configurare il disegno di riunire in una sola tutte le nazioni africane e affermarsi come uno dei leader più influenti del mondo.

---

<sup>1</sup> Nel 2011 la rivoluzione libica si era data per nome una data: "17 febbraio" e ancora oggi a Tripoli chiamano "februaristi" i pochi rivoluzionari rimasti legati allo spirito della lotta per la liberazione da Gheddafi. Il 17 febbraio era stata fissata a Bengasi una grande manifestazione di protesta organizzata da un avvocato attivista dei diritti umani, Fathi Terbil, che da anni difendeva le famiglie dei 1.270 prigionieri trucidati nella prigione di Abu Salim a Tripoli. In realtà la rivoluzione iniziò un giorno prima, il 16 febbraio 2011, quando le forze di sicurezza aprirono il fuoco con le mitragliatrici sulla folla a Bengasi, dove i manifestanti erano scesi in piazza per protestare contro l'arresto arbitrario dell'avvocato Terbil.

Il palcoscenico principale in cui Gheddafi dispiegò tutto il suo peso politico per iniziare a diffondere l'ideologia panafricana fu la regione del Sahel, una fascia di territorio che si estende per oltre 5.400 km attraversando l'Africa da ovest a est, dall'Oceano Atlantico al Mar Rosso, comprendendo gli Stati di Senegal, Mauritania, Sudan, Mali, Burkina Faso, Ciad, Niger, Nigeria ed Eritrea.

2. *Gheddafi parte attiva dei destini del Sahel.*- In questo vasto territorio, il leader libico prese parte attiva a diverse alleanze, conflitti, colpi di stato e divisioni territoriali. Oltre a sostenere in diversi paesi dell'area anche la nascita di gruppi ribelli e la sottoscrizione di importanti accordi di cooperazione. Negli ultimi anni, prima della guerra civile che nel 2011 pose fine al suo dominio, la Libia era diventata il principale garante della sicurezza dei principali paesi del Sahel<sup>2</sup>. Poi, dopo il crollo della *Jamahiriyah*, la regione è diventata sempre più instabile, soprattutto a causa della debolezza dei diversi governi nel far fronte alle varie minacce emerse nell'area<sup>3</sup>.

La regione del Sahel è stata sicuramente la più colpita dagli sviluppi successivi all'esautorazione di Gheddafi, che ha privato il vasto territorio dello scudo protettivo della Libia, che a sua volta è diventata fonte di instabilità, il cui perdurare è sfociato in un conflitto a bassa intensità, che tra il 2012 e il 2013 ha causato più di un migliaio di vittime.

Nel medesimo biennio, la Libia è stata caratterizzata dal problema della proliferazione di armi e munizioni che, come è emerso da varie inchieste internazionali<sup>4</sup>, circolavano in modo incontrollato come in nessun altro paese al mondo, anche in ragione della mancanza di depositi in cui raccoglierle<sup>5</sup>.

La caduta del regime libico e la conseguente proliferazione incontrollata di armi hanno avuto pesanti ricadute nella questione relativa all'irredentismo tuareg<sup>6</sup>, che negli ultimi decenni del regime era stato

---

<sup>2</sup> D. LOUNNAS, *The Libyan security continuum: the impact of the Libyan crisis on the North African/Sahelian regional system*, MENARA Working Papers n. 15, ottobre 2018 (reperibile online: [www.iai.it/sites/default/files/menara\\_wp\\_15.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/menara_wp_15.pdf)).

<sup>3</sup> A. J. HERNÁNDEZ-OSPINA, J. C. GARCÍA-PERILLA, *La crisis en Libia y sus efectos en la región del Sahel*, *Revista Criminalidad*, vol. 62 n.1, gennaio/aprile 2020 (reperibile online: <https://bit.ly/33KVCA5>).

<sup>4</sup> E. BASAR, *Report Update: Unsecured Libyan Weapons – Regional Impact and Possible Threats*, Civil Military Fusion Centre, novembre 2012 ([reliefweb.int](http://reliefweb.int)).

<sup>5</sup> Conflict Armament Research, *Investigating cross-border weapon transfers in the Sahel*, novembre 2016 ([www.conflictarm.com](http://www.conflictarm.com)).

<sup>6</sup> I tuareg sono una popolazione berbera e nomade del Sahara.

in una certa misura sostenuto da Gheddafi<sup>7</sup>. L'ex leader libico aveva sottratto la popolazione tuareg dalla condizione di marginalizzazione e non-appartenenza ad alcuno stato, incentivando l'abbandono del nomadismo, grazie alla costruzione di interi quartieri dove ospitare i tuareg, che sorsero nelle città meridionali del paese<sup>8</sup>.

Il sostegno ai tuareg diede a Gheddafi l'opportunità di integrarli nella sua Legione islamica<sup>9</sup>. L'adesione si rivelò politicamente proficua, perché rafforzò i già saldi legami con la popolazione del nord del Mali, che in futuro sarebbero serviti ai suoi piani espansionistici, oltre ad accrescere la sua potenza militare per affrontare le guerre che la Libia stava combattendo nella regione<sup>10</sup>.

A loro volta, i tuareg grazie al reclutamento nella milizia gheddafiana ottennero risorse e addestramento militare, che in seguito sarebbero stati utili nel tentativo, mai realizzato, di concretizzare i loro disegni secessionisti dal governo maliano.

Allo stesso modo, i mercenari tuareg hanno partecipato alla guerra civile libica del 2011 come parte delle forze fedeli al regime, fino alla sua caduta e alla conseguente disintegrazione di tutte le milizie lealiste.

*3. Il conflitto nel Mali settentrionale.*- Di conseguenza, per evitare probabili ritorsioni da parte dei ribelli libici, i tuareg tornarono in gran parte nei loro paesi d'origine, con ingenti quantitativi di armi sottratti all'esercito gheddafiano ormai allo sbando.

Il ritorno di questi combattenti in Mali diede vita a una nuova dinamica di controversie e rivendicazioni. Nell'ottobre 2011, il connubio tra i reduci tornati dalla Libia, gli uomini di tre clan tuareg locali, i disertori dell'esercito maliano e i miliziani del Movimento tuareg del Mali del nord (MTNM), guidati da Ibrahim ag Bahanga, il più radicale

---

<sup>7</sup> J. F. DAGUZAN, J. Y. MOISSERON, *La Libye après Kadhafi : essai de prospective géopolitique du conflit libyen*, in *Hérodote*, n. 142, marzo 2011 (reperibile online: <https://doi.org/10.3917/her.142.0078>).

<sup>8</sup> In particolare nella città-oasi di Ghat, nella regione del Fezzan.

<sup>9</sup> La Legione islamica era una forza di intervento militare libica formata nel 1972, come parte del disegno di Gheddafi di creare il Grande Stato islamico del Sahel. All'inizio degli anni ottanta poteva contare su circa 7mila uomini e fu nota in particolare per aver formato la struttura del corpo di spedizione accorso in aiuto del generale Idi Amin Dada in Uganda. Venne ufficialmente sciolta alla fine degli anni ottanta dopo le sconfitte subite dalla Libia in Ciad.

<sup>10</sup> J. GETTLEMAN, *Libyan Oil Buys Allies for Qaddafi*, *The New York Times*, 15 marzo 2011 ([www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)).



tra i leader ribelli tuareg del paese<sup>11</sup>, gettò le basi per la formazione del Movimento nazionale per la liberazione dell'Azawad (MNLA).

Lo stato maggiore dell'MNLA era presieduto da un ex colonnello dell'esercito libico, Mohamed Ag Najim<sup>12</sup>, che nell'aprile 2012 si mise alla testa dei ribelli in un conflitto per dichiarare l'indipendenza dell'Azawad<sup>13</sup>. Ben presto, su questa frattura etnica si inserirono i miliziani di al-Qaeda nel Maghreb islamico (AQMI), formazione jihadista nata ufficialmente alla fine di gennaio 2007 come evoluzione del Gruppo salafita per la preghiera e il combattimento (GSPC), che affondava le sue radici nella guerra civile algerina<sup>14</sup>.

La branca di al-Qaeda nel Maghreb assieme al Movimento per l'unicità del jihad in Africa occidentale (MUJAO)<sup>15</sup> e ad Ansar Dine<sup>16</sup>, un altro gruppo radicale islamico locale, riuscirono ad imporre la loro connotazione integralista religiosa all'insurrezione armata. I jihadisti proclamarono lo Stato islamico dell'Azawad, estromettendo i secessionisti dell'MNLA e applicando la sharia su tutto il territorio conquistato.

Dopo aver assunto la guida delle operazioni militari, gli estremisti islamici iniziarono ad invadere il sud del Mali, fino ad arrivare a minacciare la capitale Bamako. Il dilagare della rivolta, nel gennaio

<sup>11</sup> Ibrahim ag Bahanga era rientrato in Mali dalla Libia nel gennaio 2011, dopo un esilio iniziato nel 2009. Il leader del è deceduto il 26 agosto 2011, ufficialmente in un incidente d'auto, mentre stava ricostruendo una forza armata ribelle tuareg nel nord del Mali, svolgendo il ruolo di intermediario tra i vari gruppi e i fornitori di armi.

<sup>12</sup> Mohamed ag Najim è un tuareg maliano originario della regione dell'Adagh, che alla fine degli anni settanta venne reclutato nell'esercito libico. Suo padre membro di spicco della tribù Kel Adagh venne ucciso dai militari maliani nella ribellione dei tuareg del 1963. Najim fu protagonista delle ribellioni tuareg in Mali negli anni novanta per poi tornare a servire Gheddafi guidando un'unità d'élite a Sebha, nel Fezzan, fino alla caduta del regime.

<sup>13</sup> L'Azawad è un'area di 80mila km<sup>2</sup> che si estende tra i confini di Algeria, Benin, Burkina Faso, Guinea, Mali, Niger e Nigeria, a cavallo tra il deserto del Sahara e la regione del Sahel. La porzione maliana è abitata principalmente dall'etnia tuareg e ingloba le regioni settentrionali di Kidal, Gao e Timbuctu dove sono presenti le più grosse riserve aurifere del Mali e una vasta porzione del bacino petrolifero e gasifero di Tqoudeni.

<sup>14</sup> International Crisis Group, *Mali: avoiding escalation*, in *Africa Report* n. 189, 18 luglio 2012 (<https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/189-mali-avoiding-escalation.pdf>).

<sup>15</sup> Il MUJAO nacque nel 2011 a seguito di una scissione da AQMI, dal quale si distingueva per la composizione prevalentemente sub-sahariana, per la definizione di un'agenda fondata su obiettivi regionali più che globali e per il raggio d'azione esteso a tutta l'Africa occidentale.

<sup>16</sup> Ansar Dine tradotto dall'arabo significa: Ausiliari della religione (islamica). Il gruppo radicale, nato agli inizi del 2012 sotto la guida di Iyad Ag Ghali, storico leader tuareg, poi radicalizzatosi, ai primordi concentrava la sua azione nella regione di Kidal. Il 2 marzo 2017, Ansar Dine è confluito nel Gruppo di sostegno all'islam e ai musulmani (Gsim/Jnim), che riunisce i gruppi affiliati ad al-Qaeda attivi nel Sahel.

2013, diede il via all'operazione Serval condotta da una Forza multinazionale a guida francese, sotto l'egida delle risoluzioni 2071 del 12 ottobre<sup>17</sup> e 2085 del 20 dicembre 2012<sup>18</sup>, adottate all'unanimità dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

L'azione armata evitò la caduta dell'ex colonia francese sotto il giogo islamista e pose fine all'offensiva dei gruppi jihadisti, ma non riuscì ad estirpare il contagio dell'estremismo violento dall'area. Così, dopo aver concluso l'intervento armato e ripristinato l'autorità statale nella parte settentrionale del Mali, dal primo agosto 2014, Parigi decise di affidare la lotta contro i gruppi jihadisti saheliani all'operazione Barkhane<sup>19</sup>, che ha integrato la Serval e la Epervier<sup>20</sup>.

Trascorsi più di nove anni, la guerra nel nord del Mali si è trasformata in un conflitto asimmetrico caratterizzato dall'insorgenza dei gruppi fedeli ad al-Qaeda e allo Stato islamico contro le autorità di Bamako. Negli anni, l'insorgenza è notevolmente aumentata causando migliaia di vittime e sviluppando un nuovo fronte d'instabilità lungo il confine Niger-Mali-Burkina Faso, dove alcuni gruppi jihadisti, sfruttando l'insicurezza che da decenni caratterizza queste zone di frontiera, hanno stabilito le loro roccaforti.

Ed è proprio nella cosiddetta zona dei tre confini che la Francia ha concentrato la maggior parte dei militari della Barkhane, dopo che lo scorso dicembre ha ridotto di duemila unità i 5.100 effettivi della missione antiterrorismo. Nel contempo, però, Parigi continua a guidare il nuovo contingente interforze europeo Takuba<sup>21</sup>, diventato operativo il 2 aprile 2021 con la partecipazione di quasi una dozzina di paesi europei, tra cui Estonia, Italia, Danimarca e Norvegia.

4. *Il primo impatto diretto della destabilizzazione libica.*- Come abbiamo osservato, questo scenario di elevata instabilità è stato originato dalla guerra nel nord del Mali, scatenata nell'aprile 2012 dai ribelli tuareg rientrati dalla Libia per reclamare l'indipendenza del territorio maliano dell'Azawad, corrispondente alle regioni settentrionali del paese.

A tutti gli effetti, il conflitto per la secessione del sedicente Stato dell'Azawad, costituisce il primo impatto diretto della destabilizzazio-

<sup>17</sup> [www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/sres2071.php](http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/sres2071.php).

<sup>18</sup> [www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/sres2085.php](http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/sres2085.php).

<sup>19</sup> Barkhane è il nome delle dune scolpite a forma di mezzaluna dai potenti venti desertici.

<sup>20</sup> L'operazione Epervier era presente in Ciad dal febbraio 1986.

<sup>21</sup> Tradotto dalla locale lingua tuareg: spada.

ne della Libia post-Gheddafi sulla già fragile regione del Sahel, come dettagliatamente documentato in uno studio<sup>22</sup>, realizzato da Mohamed Eljarh, uno dei maggiori specialisti in affari libici e co-fondatore del Libya Outlook for Research and Consulting.

Secondo Eljarh, la disgregazione della Libia ha avuto pesanti ripercussioni sugli equilibri del Sahel, già contemporaneamente minati da una moltitudine di sfide che vanno dalla povertà estrema e la rapida crescita della popolazione ai cambiamenti climatici, dagli irredentismi e rivendicazioni territoriali su base etnica alla debolezza delle istituzioni, dalla corruzione endemica alle tensioni interne irrisolte, dall'estremismo violento e la radicalizzazione ai traffici illeciti e alla sicurezza minata dalla minaccia del terrorismo<sup>23</sup>.

Nel contesto securitario va anche evidenziato che in ragione della sua importanza e della sua immediata prossimità con il Sahel, la Libia divenne il trampolino di lancio per l'espansione jihadista verso la regione.

Il Niger è stata un'altra delle nazioni del Sahel che sono state colpite dal terrorismo islamico, che ha proliferato nel paese approfittando della debolezza del governo alimentata dalla crisi politica e dalla deriva securitaria della Libia, che a lungo era stata il suo principale sponsor.

I porosi confini nigerini sono stati varcati da un numero imprecisato di combattenti e mercenari armati in fuga dalla Libia, un flusso che ha messo a rischio la fragile stabilità del territorio, già teatro di violente ribellioni contro Niamey.

La prima azione degli islamisti nel paese risale al 23 maggio 2013, quando venne portato a termine un doppio attentato suicida contro la base militare di Agadez, in Niger, e 240 km più a nord, fu colpita la centrale elettrica della fabbrica di trasformazione dell'uranio di Arlit, gestita dalla filiale locale Somair per conto della società francese Areva<sup>24</sup>. Nel primo attacco, quattro attentatori suicidi uccisero diciannove soldati e due civili; mentre nel secondo altri due kamikaze

---

<sup>22</sup> M. ELJARH, *Les défis et enjeux sécuritaires dans l'espace sahélo-saharien. La perspective de la Libye*, Friedrich-Ebert-Stiftung Foundation, luglio 2016 (reperibile online: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-pscc/14015.pdf>).

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Il duplice attacco venne rivendicato dal MUJAO e dalla Brigata al-Mulathameen guidata dal super ricercato terrorista algerino Mokhtar Belmoktar. Entrambi i gruppi erano principalmente attivi in Mali e due mesi dopo gli attacchi in Niger si fusero in un nuovo gruppo chiamato al-Murabitun, che il 2 marzo 2017 confluirà nel Gruppo di sostegno all'islam e ai musulmani (Gsim/Jnim), che ha riunito tutti i gruppi affiliati ad al-Qaeda attivi nel Sahel.

colpirono a morte un dipendente dell'impianto e altri 14 lavoratori nigerini rimasero feriti.

Dopo gli attacchi, il ministro dell'Interno nigerino, Hassoumi Massaoudou attribuì la comparsa della minaccia jihadista nel suo paese ai miliziani jihadisti provenienti dal sud della Libia, che definì un "incubatore di gruppi terroristi"<sup>25</sup>. La massima autorità nigerina di pubblica sicurezza non sembrò tenere in considerazione la scarsa efficacia delle istituzioni di Niamey nel controllo effettivo sul territorio, che nel corso degli anni ha dato ai gruppi estremisti fedeli ad al-Qaeda e allo Stato islamico l'opportunità di portare a termine centinaia di attacchi e occupare città nel Niger.

Ad oggi, in tutto il paese sussiste il rischio di attentati terroristici, in particolare nelle regioni di Diffa, Tahoua e Tillabéry. In quest'ultima regione, il 9 agosto 2020, vennero uccisi sei turisti francesi e due nigerini (guida e autista del gruppo), nella riserva naturale del Parco delle Giraffe, nella zona di Kourè, a sud della capitale Niamey. L'attentato è stato operato dai miliziani dello Stato islamico nel Grande Sahara (ISGS), organizzazione terroristica salafita nata il 14 maggio del 2015 da una scissione interna ad al-Murabitun promossa dal suo defunto leader Adnan Abu Walid al-Sahrawi.

Riguardo all'evoluzione della minaccia terroristica nella regione, è importante evidenziare che il caos politico in cui è precipitata la Libia, dopo la caduta di Gheddafi, ha inoltre incoraggiato la formazione di gruppi terroristici fedeli all'autoproclamato Stato islamico in Libia.

Dopo aver approfittato del vuoto di sicurezza e reclutato il ramo locale di Ansar al-Sharia, il gruppo che nel settembre 2012 uccise a Bengasi l'ambasciatore statunitense Christopher Stevens, le forze fedeli a *Daesh* stabilirono le proprie roccaforti nelle città della fascia costiera libica come Derna, Ajdabiya, Zuwarah, Sirte, Sabratha<sup>26</sup> e assunsero il controllo di interi quartieri di Bengasi<sup>27</sup>.

Dalle città costiere, le milizie dell'ISIS sono state costrette a ritirarsi tra il 2015 e la fine del 2016, quando dopo sette mesi di aspri combattimenti con le milizie libiche fedeli all'allora gover-

---

<sup>25</sup> *Le Niger réclame une intervention en Libye*, Le Figaro, 5 febbraio 2014 ([www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr)).

<sup>26</sup> A Sabratha i miliziani dell'allora Califfato erano riusciti perfino a creare campi di addestramento per aspiranti jihadisti nelle campagne intorno alla città.

<sup>27</sup> International Crisis Group, *Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State*, Special Report, 14 marzo 2016 (reperibile online: [https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/exploiting-disorder-al-qaeda-and-the-islamic-state\\_0.pdf](https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/exploiting-disorder-al-qaeda-and-the-islamic-state_0.pdf)).

no di accordo nazionale di Faye al-Sarraj persero l'ultima roccaforte di Sirte. Tuttavia, le cellule dello Stato Islamico in Libia sono ancora presenti nel Fezzan, nel sud-ovest del paese, dove nel 2018, dopo un periodo di dormienza, hanno ripreso gli attacchi e la propaganda per segnalare la rinnovata presenza e arruolare nuove reclute<sup>28</sup>. Poi, dopo un anno di relativa calma, nel 2021 le azioni del gruppo si sono nuovamente intensificate acuitizzando i già elevati livelli di tensione tra le fazioni libiche in competizione per dominare la parte sud-occidentale del paese<sup>29</sup>.

5. *Conclusioni.*- La caduta del regime di Gheddafi nel 2011 ha provocato una crisi politica e sociale per la Libia che non si è mai conclusa. Il venir meno del ferreo controllo esercitato dal Colonnello sul paese, ha dato origine alla comparsa di vari gruppi armati tra estremisti islamici, clan separatisti e criminalità organizzata, che hanno aggravato profondamente la situazione di insicurezza.

La scomparsa del leader libico unita alla cattiva gestione dell'intervento internazionale hanno causato importanti conseguenze in negativo anche nel Sahel. Tra queste le più gravi ed evidenti sono riassumibili nello scoppio di nuovi conflitti interni, nell'esponenziale aumento del terrorismo islamista e nello sviluppo della criminalità organizzata, che indubbiamente pongono nuove minacce alla sicurezza nella regione. Nella sostanza, non solo la Libia è stata colpita dagli scontri armati, ma anche i paesi limitrofi del Sahel hanno subito il tremendo impatto dell'eliminazione di Gheddafi.

Come osservato nella trattazione, il regime di Gheddafi era stato molto attivo nel sostegno economico e militare dei paesi del Sahel, che si rivelò determinante nel sedare le ribellioni armate nell'area, come dimostra il ruolo fondamentale esercitato dalla Libia nella stesura degli accordi dell'ottobre 2009 tra il Niger e i rispettivi gruppi tuareg<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> L. WILSON, J. PACK, *The Islamic State's Revitalization in Libya and its Post-2016 War of Attrition*, Combating Terrorism Center – West Point, marzo 2019 (reperibile online: <https://bit.ly/3ICazD8>).

<sup>29</sup> C. TYSON, *Libya foothold creates options for the Islamic State in northwestern Africa*, Critical Threats, 9 dicembre 2021 ([www.criticalthreats.org](http://www.criticalthreats.org)).

<sup>30</sup> L'allora presidente del Niger, Tandja Mamadou, inizialmente si era rifiutato di negoziare con uomini che aveva definito “banditi e narcotrafficienti”. Poi, nell'aprile 2009, i negoziati si avviarono sotto l'egida della Libia. Per giungere a un cessate il fuoco, nell'ottobre 2009, il colonnello Gheddafi pagò ingenti somme di denaro ai leader del Movimento dei nigerini per la giustizia (MNJ) e indennizzò ciascun ex combattente con quasi 200mila franchi CFA (300 euro). I gruppi ribelli tuareg nigerini furono disarmati durante una cerimonia organizzata in

Nel corso degli oltre quattro decenni del dominio di Gheddafi, i confini della Libia erano relativamente ben controllati e Tripoli aveva anche effettuato importanti investimenti nei vicini paesi del Sahel, per i quali rappresentava una fonte di lavoro per due milioni di immigrati, che una volta caduto Gheddafi sono stati costretti a rimpatriare traumatizzati e impoveriti<sup>31</sup>.

Trascorsa più di una decade dalla caduta del regime, appare evidente che lo *spillover* ha provocato una marcata accelerazione delle crisi prima latenti nei paesi del Sahel. Un'accelerazione che ha aumentato i problemi di sicurezza e le minacce in una regione tanto instabile quanto soggetta a conflitti.

In particolare, il Mali è stato antesignano di uno scenario geopolitico che si è ripresentato in tutto lo scacchiere, palesando così tutti gli aspetti caratterizzanti le sopraelencate criticità dell'area. Criticità che avrebbero dovuto essere contrastate attraverso strategie mirate, in particolare a ristabilire le strutture di *governance* locale e fornire opportunità economiche per rilanciare l'economia e l'imprenditoria sociale, ma tutto ciò finora non è avvenuto.

#### ABSTRACT

##### *The Impact of Libyan Instability on the Sahel Region*

The fall of the Gaddafi regime brought about profound changes in the Sahel region, where the African dictator deployed all his political weight to start spreading the pan-African ideology. After the collapse of the Jamahiriya, the region became increasingly unstable, mainly due to the weakness of the different governments in dealing with the various threats that emerged in the area. The first direct impact of the destabilisation of post-Gaddafi Libya on the already-fragile Sahel region was the war in northern Mali, unleashed in April 2012 by Tuareg rebels who had returned from Libya to claim the independence of the Malian territory of Azawad, in the northern part of the country.

---

Libia, ma non fu stipulato un accordo di pace. Nel 2010, quando il presidente Tandja è stato deposto, non si poteva ragionevolmente affermare che in Niger la questione dei tuareg fosse stata risolta.

<sup>31</sup> International Organization for Migration, *Returnees from Libya. The Bittersweet Experience of Coming Home Policy Brief*, maggio 2012 (reperibile online: <https://bit.ly/3r4vt8c>).



## I NUOVI ORIZZONTI DELLA TRANSIZIONE IN LIBIA

UMBERTO PROFAZIO

1. *Premessa.*- A dispetto della pressione da parte della comunità internazionale per spingere la Libia alla tenuta di elezioni presidenziali e parlamentari, l'atteso appuntamento del 24 dicembre 2021 è stato disatteso. Ad annunciarlo è stata la *High National Election Commission* (HNEC), che ha attribuito la posticipazione alla impossibilità di pubblicare la lista definitiva dei candidati. Formalmente, una serie di dispute di tipo politico-giudiziario ha rallentato il processo elettorale, punto culminante della strategia adottata congiuntamente dalla comunità internazionale, attraverso una triangolazione di iniziative e conferenze internazionali tenutesi nel corso dell'ultimo anno tra Berlino, Parigi e Tripoli<sup>1</sup>; e prontamente fatta propria da una serie di attori locali, dei quali il *Libyan Political Dialogue Forum* (LPDF) rappresenta la massima espressione. Pilastro fondamentale di questo doppio binario, la *roadmap* approvata a Tunisi nel novembre 2020 dall'LPDF e fortemente sostenuta dalle Nazioni Unite aveva previsto come sbocco finale proprio la tenuta di elezioni nella data simbolica del 24 dicembre scorso, 70° anniversario dell'indipendenza e della costituzione del Regno di Libia sotto la guida di re Idris<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La seconda Conferenza di Berlino si è tenuta il 23 giugno 2021 ed ha dato seguito alla prima conferenza, tenutasi il 19 gennaio 2020. Conference Conclusions, 23/06/2021, The Second Berlin Conference on Libya, German Federal Foreign Office, <https://www.auswaertigesamt.de/en/newsroom/news/berlin-2-conclusions/2467750>. La Conferenza per la Stabilizzazione della Libia si è tenuta invece il 21 ottobre 2021 a Tripoli. Final statement of Libya Stabilization Conference reiterates “No more intervention, 21 October 2021, Libya Observer, <https://www.libyaobserver.ly/news/final-statement-libya-stabilization-conference-reiterates-no-more-foreign-intervention>. Infine, la Conferenza di Parigi è stata tenuta il 12 novembre 2021. Declaration of the Paris Conference for Libya, 12/11/2021, Elysée, <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2021/11/12/declaration-of-the-paris-international-conference-for-libya>.

<sup>2</sup> “The preparatory Phase for a Comprehensive Solution” shall end with the holding of presidential and parliamentary elections – in accordance with the constitutional process – on 24 December 2021”. Art.3.2 della roadmap. Roadmap “For the preparatory Phase of a Comprehensive Solution, 15/11/2020, UNSMIL, LPDF, [https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/lpdf\\_-\\_roadmap\\_final\\_eng\\_0.pdf](https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/lpdf_-_roadmap_final_eng_0.pdf).



Anche oggi come allora, il ruolo ancillare delle Nazioni Unite è stato fondamentale nel tutelare il claudicante processo di riconciliazione nazionale avviatosi dopo il cessate il fuoco del 23 ottobre 2020 che ha messo ufficialmente fine all'ultima fase dei combattimenti. Tuttavia, una serie di fattori strutturali di natura interna, tra i quali spiccano l'incapacità della classe dirigente di risolvere i principali nodi politici e la perdurante assenza di un processo di riforma del settore della sicurezza; e le continue interferenze esterne, che hanno già lasciato un'ingombrante eredità rappresentata dalla presenza di forze straniere sul suolo libico, aveva fin dall'inizio di questa fase negoziale posto una seria ipoteca sulla possibilità di tenere elezioni libere, trasparenti e credibili nei tempi previsti dalla *roadmap*. A ciò va aggiunto il crescente deficit di credibilità delle Nazioni Unite in Libia, del quale le dimissioni dell'inviato speciale Jan Kubis sono forse state il segnale più emblematico. La penetrazione di tutti questi fattori continua a rappresentare la minaccia maggiore ad ogni ipotesi di soluzione negoziale della crisi libica, con conseguenti ripercussioni non solo sul piano domestico, ma anche in termini di stabilità regionale.

2. *Un'importante inversione di tendenza.*- La sostanziale miopia dell'attuale *leadership* politica è affiorata a più riprese nel corso dell'ultimo anno, specie a seguito dell'avvio del percorso elettorale che avrebbe dovuto portare ad un rinnovamento della classe dirigente, contribuendo in maniera concreta a rafforzare la legittimità delle istituzioni. La tenacia con la quale i principali leader politici hanno difeso le loro rendite di potere è stata uno degli ostacoli principali al processo di ricomposizione della frattura politica interna, risultato sorprendente se si prendono in considerazione i progressi fatti in tal senso durante il primo semestre del 2021. La creazione del *Government of National Unity* (GNU) lo scorso febbraio a Ginevra aveva infatti segnato la fine della bipartizione istituzionale tra la Tripolitania, fino ad allora sotto il controllo del *Government of National Accord* (GNA), e la Cirenaica, sulla quale era nominalmente a capo il governo ad interim del premier Abdullah al-Thinni, ma che era in sostanza sotto il controllo del *Libyan National Army* (LNA). Apparsa in tutta la sua gravità durante la guerra civile, la spaccatura interna si è effettivamente approfondita durante l'ultima fase del conflitto, ponendo a più riprese il problema della riconduzione ad unità delle cosiddette autorità parallele. Tra le principali vittime di questo fenomeno vi furono non solo le istituzioni politiche quali il governo ed il parlamento, ma anche le principali istitu-

zioni economico-finanziarie, quali la *Central Bank of Libya* (CBL), la *National Oil Corporation* (NOC) e il *Libyan Investment Authority* (LIA), con evidenti ricadute sulla già incerta *governance* del Paese.

Il passaggio di consegne tra il GNA e il governo di Thinni da una parte ed il GNU dall'altra, era sintomo di una importante inversione di tendenza tesa a porre nuove fondamenta per la ricomposizione della frammentazione politica e la ricostruzione dell'apparato statale<sup>3</sup>. In particolare, il voto di fiducia espresso dall'*House of Representatives* (HoR) nei confronti del GNU rappresentava un precedente incoraggiante in considerazione della forte ostilità puntualmente espressa dal parlamento con base a Tobruk nei confronti del suo predecessore di stanza a Tripoli. Tuttavia, a un'analisi più accurata non sarebbe sfuggito il paradosso creato dalla natura temporanea del mandato assegnato al Primo Ministro ad interim Abdel Hamid Dbeibah, sul quale già allora aleggiavano sospetti di corruzione che avrebbero contribuito poi ad intossicare il clima politico nei mesi a venire<sup>4</sup>. Dbeibah, infatti, aveva ricevuto dall'LPDF un mandato esclusivo, che consisteva in sostanza nel traghettare la Libia verso l'appuntamento elettorale del 24 dicembre 2021. Retrospectivamente, anche l'impegno sottoscritto dallo stesso Dbeibah di non presentarsi alle suddette elezioni (al fine di garantirne l'imparzialità) rappresentava un corollario importante, puntualmente disatteso all'approssimarsi dell'appuntamento elettorale.

3. *Una congiuntura favorevole.*- La natura temporanea del mandato del GNU, evidentemente inteso dai principali attori politici quale governo di scopo, può essere interpretata come la ragione principale dietro il successo dell'iniziativa dell'LPDF, organo composto da una serie di personalità politiche ed esponenti della società civile selezionate con modalità inclusive dallo *United Nations Support Mission in Libya* (UNSMIL) per riavviare il dialogo politico. L'idea dell'inviato speciale in carica Stephanie Williams era di far fronte al

---

<sup>3</sup> Al tempo stesso però, il cambio di congiuntura internazionale dopo la fine dell'epoca Trump e l'inizio del mandato del nuovo Presidente americano Joe Biden solleva alcune ombre su tale processo che, a causa dell'incapacità delle diverse fazioni locali di trovare un compromesso accettabile per un processo di riconciliazione nazionale, non può che essere eterodiretto. In sostanza, la fine dell'epoca del *nation-building* di marca americana, esplicitamente enunciato da Biden stesso a giustificazione del disimpegno americano dall'Afghanistan, ha particolari implicazioni importanti per i Paesi della regione che hanno attraversato o stanno ancora attraversando fasi conflittuali, quali la Libia.

<sup>4</sup> P. WINTOUR, *Libya's interim PM elected through bribery, UN inquiry says*, 2 March 2021, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2021/mar/02/libyas-interim-pm-elected-through-bribery-un-inquiry-says>

prevedibile ostruzionismo dell’HoR verso ogni genere di soluzione condivisa, infondendo nuova linfa nel processo politico attraverso la creazione dell’LPDF, organo surrogato al quale venivano attribuite responsabilità istituzionali importanti, quali appunto l’adozione della *roadmap* e la selezione del nuovo organo esecutivo su base rappresentativa. La vittoria del *ticket* composto da Dbeibah e Mohammed al-Menfi<sup>5</sup> infatti non andava solo a porre fine all’infelice parentesi rappresentata da Fayez al-Sarraj, che in qualità di Primo Ministro del GNA e al tempo stesso capo del *Presidency Council* (PC) aveva rappresentato al meglio la tentazione monopolistica del potere in Libia; ma introduceva anche una ripartizione regionale del potere esecutivo attraverso un sistema di quote che sembra trovare sempre più corrispondenza con l’aggravarsi delle fratture regionali.

Il successo di tale complessa operazione va necessariamente fatto risalire a congiuntura storica più che favorevole. Il profondo stato di crisi attraversato dall’HoR e, più in generale, dell’intero campo orientale associato al Generale Khalifa Haftar, a seguito della sconfitta subita a Tripoli nel giugno 2020, fu una premessa indispensabile per la creazione del nuovo organo esecutivo. La nomina di Dbeibah divenne infatti il prezzo necessario da pagare per mantenere una certa rilevanza negli equilibri politici successivi alla fallita offensiva su Tripoli, una strategia attendista che accomunava Haftar ad Agila Saleh<sup>6</sup>. Il Presidente dell’HoR era stato a sua volta molto vicino ad assumere la carica di capo del nuovo e riformato PC durante il processo di selezione tenuto a Ginevra dall’LPDF, arrivando alla fase finale in lista as-

---

<sup>5</sup> Quest’ultimo successivamente nominato a capo del *Presidential Council* (PC), organo presidenziale collegiale, del quale fanno anche parte Musa al-Koni in qualità di rappresentante della regione meridionale del Fezzan; e Abdullah al-Lafi, in quanto esponente della Tripolitania.

<sup>6</sup> Sul quale l’Egitto aveva già dirottato il suo sostegno diplomatico evidentemente deluso dal fallimento militare di Haftar. La dichiarazione del Cairo del giugno 2020 fu particolarmente indicativa di questo cambio di marcia da parte del regime egiziano: durante la precipitosa ritirata dell’LNA dalla Tripolitania, il presidente egiziano Abdel Fattah al-Sisi presentava Saleh come un’autentica alternativa politica all’ormai screditato Haftar, al fine di congelare il fronte ed evitare il collasso completo dell’LNA. Quest’ultimo scenario avrebbe avuto implicazioni dirette per l’Egitto, visti i suoi interessi strategici lungo il suo confine occidentale con la Libia e più in generale in Cirenaica. A. MELCANGI, K. MEZRAN, *The Cairo Declaration is a false resolution to Libya’s conflict*, 11 June 2020, Atlantic Council, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/the-cairo-declaration-is-a-false-resolution-to-libyas-conflict/>.

sieme a Fathi Bashagha, ex Ministro degli Interni del GNA<sup>7</sup>. La vittoria della lista Menfi-Dbeibah era sintomo generalizzato di un rigetto del partito dello *status quo*, che includeva al suo interno una serie di longevi esponenti governativi definiti con un certo disprezzo dalla stessa Williams come ‘dinosauri politici’, la cui permanenza al potere avrebbe impedito alla Libia di voltare pagina dopo dieci anni di caos istituzionale. Nonostante la comprovata associazione della sua famiglia al regime di Gheddafi, Dbeibah era quindi visto come un perfetto candidato di compromesso che avrebbe favorito il rilancio del dialogo e il riavvio del processo di transizione.

4. *Lo strisciante dualismo istituzionale.*- Tuttavia, con il passare dei mesi, il mandato a termine del GNU ha rappresentato anche la sua principale debolezza, specie a est dove sono riaffiorate istanze separatiste. I ritardi con i quali è stata completata l’operazione di riapertura della strada litoranea tra Bengasi e Misurata, nonostante le raccomandazioni favorevoli del *Joint Military Commission* (JMC, anche conosciuto come 5+5) sono state sicuramente un segnale premonitore, addebitabile all’atteggiamento scostante di Haftar. Approfittando della tregua culminata nella creazione del GNU, quest’ultimo ha infatti guadagnato tempo prezioso per ricostruirsi una credibilità politica sostanzialmente persa dopo l’attacco a Tripoli, preparando il terreno per l’appuntamento decisivo del 24 dicembre. Lo strisciante dualismo tra est e ovest si è intensificato di conseguenza, come evidenziato da diversi episodi che non hanno fatto altro che sottolineare il rifiuto da parte di Haftar di riconoscere l’autorità di Dbeibah e di subordinare il potere militare di cui egli dispone alle competenti autorità civili, con evidenti ricadute sul processo di riunificazione. Le frizioni si sono moltiplicate anche a livello politico: la mancata approvazione della legge di bilancio, la sfiducia approvata dall’HoR contro l’esecutivo e, in particolare, l’unilateralismo adottato da Saleh nella presentazione delle leggi elettorali, sono state sintomo di un atteggiamento di sfida sempre più pronunciato da parte del parlamento, divenuto progressivamente più intransigente dopo la momentanea irrilevanza al quale lo hanno spinto l’UNSMIL e l’LPDF durante la creazione del GNU.

A dimostrazione della maggiore incisività dell’azione politica dell’HoR occorre ricordare le speculazioni relative alla proposta da

---

<sup>7</sup> Quest’ultimo candidato all’incarico di Primo Ministro. Tale lista comprendeva anche il Generale Osama al-Juweili, comandante della zona militare occidentale del PC e a capo dell’intelligence militare; ed Abdul Majeed Ghaith Seif Al-Nasr per la regione del Fezzan.

parte dell'amministrazione statunitense per tenere le elezioni parlamentari prima di quelle presidenziali<sup>8</sup>. Ciò al fine di salvaguardare un processo elettorale sul quale pendeva la minaccia dalla mancata approvazione di una base costituzionale, requisito fondamentale previsto non solo dalla *roadmap* ma anche dalle diverse conferenze internazionali tenutesi lo scorso anno. Risultava infatti abbastanza evidente come iniziare il percorso elettorale con le elezioni generali avrebbe contribuito a smorzare la tensione politica nel Paese, attenuando la crescente polarizzazione e contribuendo al tempo stesso a rinnovare un organo, l'HoR, ormai in carica da più di sette anni. Ebbene con la controversa presentazione delle leggi elettorali, rigettate dall'*High Council of State* (HCoS), Saleh è riuscito a invertire le dinamiche, stabilendo la tenuta delle elezioni presidenziali in prima battuta e di quelle parlamentari solo in un secondo momento. La mossa, chiaramente volta a prolungare ulteriormente la longevità dell'attuale *leadership* del parlamento, ha necessariamente spostato tutta l'attenzione sulle elezioni presidenziali che, in assenza di un quadro normativo e costituzionale chiaro e condiviso, si sono trasformate in una lotta accanita per il potere, anche a causa della candidatura di figure politiche fortemente divisive.

5. *Un effimero processo elettorale.*- Con l'approssimarsi della data fatidica del 24 dicembre, sono infatti rientrati in gioco non solo tutti quei personaggi politici che, con la creazione del GNU, erano rimasti sostanzialmente ai margini della vita politica in Libia, ibernati in attesa del momento in cui sarebbe stata messa in palio la posta più alta; ma anche una serie di pesi massimi del panorama politico che hanno contribuito a invertire nuovamente le dinamiche del Paese spingendole verso una polarizzazione estrema, paragonabile solamente a quella antecedente lo scoppio dell'ultima fase conflittuale. In particolare, la candidatura di Saif al-Islam Gheddafi ha contribuito ad avvelenare il clima politico, galvanizzando diversi segmenti della popolazione legati ad un ricordo nostalgico e per certi versi idealizzato della *Jamahiriya*; e attraendo nuove fasce disilluse da dieci anni di rivoluzione e caos che hanno contribuito ad un graduale deterioramento delle condizioni di sicurezza. La controversia relativa alla candidatura di Saif al-Islam (condannato a morte da un tribunale libico nel 2015 e ricercato dalla

---

<sup>8</sup> S. AL-ATRUSH, *Libya elections: why new US proposal has sparked controversy*, 29 August 2021, The Africa Report, <https://www.theafricareport.com/122644/exclusive-us-proposes-libya-vote-ending-in-september-2022-to-salvage-roadmap/>

Corte Penale Internazionale per crimini contro l'umanità), in un primo momento rigettata dall'HNEC e successivamente riammessa dal tribunale di Sabha, ha anche messo in luce la profonda rivalità tra il figlio del *Qaid* e Haftar all'interno del campo controrivoluzionario<sup>9</sup>. Costretto a ricorrere ai ripari, il comandante dell'LNA si è affrettato ad annunciare la propria candidatura, nonostante una serie di procedimenti giudiziari su lui pendenti per crimini di guerra commessi durante la guerra civile presso il tribunale dello stato della Virginia, le cui udienze sono state sospese proprio in vista delle elezioni in Libia<sup>10</sup>.

Alle candidature indigeste di Gheddafi e Haftar, personaggi fortemente invisi ai loro avversari politici, si è andata poi ad aggiungere quella di Dbeibah stesso, che ha evidenziato la forte precarietà del quadro legale e giuridico che caratterizza il mutevole contesto libico. Sottoposta a forti tensioni preelettorali causate anche dalla candidatura di questo controverso triumvirato, la Libia ha quindi corso il rischio di sprofondare in una nuova fase conflittuale, come evidenziato dalla mobilitazione di diversi gruppi armati a Tripoli e non solo. Il problema delle milizie, mai effettivamente risolto, neanche sotto il breve mandato del GNU, è infatti riemerso in tutta la sua gravità, andandosi ad associare con una serie di istanze dilatorie che facevano dell'annullamento o della posticipazione delle elezioni la loro ragion d'essere<sup>11</sup>. In tal senso vanno infatti interpretati gli eventi di Tripoli del 15 dicembre scorso, quando la sostituzione del comandante della regione militare di Tripoli Abdelbaset al-Marwan con Abdel Qader Mansour da parte di Menfi è stata il pretesto ideale per la mobilitazione di una serie di milizie, tra le quali le *Stability Security Apparatus* (SSA) e le *Somoud Brigades* guidate da Salah Badi. Utilizzando strumentalmente il *casus belli* relativo alla rimozione di Marwan, Badi ha

<sup>9</sup> Rivalità emersa a più riprese, in particolare a Sabha, dove gruppi armati parte dell'LNA, in particolare le *Tariq Ibn Ziyad Brigades*, hanno esercitato forti pressioni sui giudici del tribunale incaricati di dirimere la controversia relativa all'eleggibilità di Saif al-Islam, al fine di dichiararne l'ineleggibilità. N. ELHENNAWY, *UN decries attack on court in Libya ahead of national vote*, 26 November 2021, Associated Press, <https://apnews.com/article/middle-east-africa-elections-libya-presidential-elections-d8b4222c45a523ef121e76aa50f92905>.

<sup>10</sup> S. MATHEWS, *US judge freezes cases against Libya's Khalifa Haftar, citing political interference*, 5 November 2021, The Middle East Eye, <https://www.middleeasteye.net/news/us-judge-freezes-cases-against-haftar-cites-political-interference>.

<sup>11</sup> Al riguardo occorre sottolineare la convergenza di interessi per rimandare le elezioni tra diverse milizie presenti a Misurata e Tripoli e la *leadership* dell'HCoS, seconda camera del parlamento di natura consultiva con sede nella capitale. L'estrazione islamista di molti deputati dell'HCoS e di alcune milizie che sostengono il GNU ha spinto entrambe le parti su una posizione comune, che è quella di impedire elezioni in Libia fin quando non sia approvato un quadro costituzionale condiviso.

annunciato che le elezioni presidenziali non si sarebbero tenute, effettivamente affossando ogni speranza di risolvere la crisi politica attraverso le urne e svelando la natura effimera del processo elettorale.

6. *Le principali criticità del modello ibrido.*- I procedimenti giudiziari per valutare l'eleggibilità dei candidati più controversi alle elezioni presidenziali hanno mostrato tutta la vulnerabilità di un processo elettorale che è rimasto sostanzialmente esposto alle notevoli pressioni esercitate a più riprese da diversi attori. Tra questi, un ruolo di primo piano lo hanno sicuramente esercitato le diverse milizie che, da Sabha a Tripoli, hanno prevedibilmente interferito sia con il funzionamento del sistema giudiziario, attaccando per esempio i tribunali nei quali i diversi candidati facevano appello contro il rigetto della propria candidatura; sia disturbando l'azione svolta dall'HNEC nella preparazione delle elezioni, come dimostrato dalla denuncia di diverse irregolarità nella distribuzione delle schede elettorali da parte di attivisti ed esponenti politici. Tali sviluppi, che hanno contribuito a rendere il clima preelettorale in Libia particolarmente teso, hanno dimostrato ancora una volta, se ce ne fosse stato bisogno, che la riforma del settore della sicurezza e la riunificazione dell'esercito necessitano di tempi più lunghi di quelli previsti dalla *roadmap* dell'LPDF. I diversi gruppi armati che hanno proliferato nell'ultimo decennio su tutto il territorio nazionale hanno infatti dimostrato una spiccata capacità di adattamento ai cambiamenti politico-istituzionali dettati dalle diverse congiunture storiche, capacità che gli ha consentito di difendere assiduamente le rendite di potere derivanti dal modello ibrido imperante nel settore della sicurezza in Libia<sup>12</sup>. In aggiunta, l'estrema mutevolezza delle alleanze tra le milizie, alla quale fa da contraltare un certo trasformismo politico divenuto sempre più evidente con l'allontanarsi dell'ipotesi elettorale<sup>13</sup>, è divenuto un ulteriore fattore di complicazione.

---

<sup>12</sup> La traiettoria delle SSA è molto significativa al riguardo. Il gruppo è stato costituito all'indomani della creazione del GNU, sotto la direzione nominale del Ministero dell'Interno. Le *Abu Salim Brigades* compongono una parte fondamentale di questo gruppo, come sottolineato dal comando affidato a Abdelghani al-Kikli, anche conosciuto sotto il nome di battaglia di Ghneiwa, leader delle *Abu Salim Brigades*.

<sup>13</sup> Del quale l'incontro del 21 dicembre scorso a Bengasi tra Bashagha, Haftar ed altri candidati alle presidenziali è stato forse l'esempio più significativo. S. ZAPTIA, *Ten former antagonists, now presidential candidates, including Haftar, Bashagha and Maetig gather in Benghazi*, 22 December 2021, Libya Herald, <https://www.libyaherald.com/2021/12/22/ten-former-antagonists-now-presidential-candidates-including-hafter-bashagha-and-maetig-gather-in-benghazi/>.

D'altra parte, l'incapacità delle diverse istituzioni statali di ristabilire il monopolio dell'uso della forza ha non solo favorito la creazione di un oligopolio, del quale il cartello delle milizie a Tripoli è stato forse l'esempio più rinomato, ma ha anche creato il terreno ideale per una progressiva penetrazione del territorio libico da parte di diversi gruppi armati stranieri. Complice anche l'ultima fase conflittuale, una serie di attori di natura statale e non-statale ha attraversato i porosi confini nazionali, stabilendo la propria presenza in Libia ben oltre i termini stabiliti dall'accordo di cessate il fuoco, che prevedeva la rimozione completa delle forze straniere entro gennaio 2021. La rimozione di truppe regolari, mercenari e *contractors* militari di diversa provenienza ha rappresentato un punto focale delle trattative internazionali, sollevando obiezioni da parte delle principali potenze regionali interessate a mantenere una presenza militare in Libia ed estendere la propria influenza geopolitica nella regione. L'annuncio fatto dalla Presidenza francese a ridosso della conferenza di Parigi del novembre scorso della rimozione di 300 mercenari stranieri ha nuovamente evidenziato la complessità di un problema che, nonostante gli sforzi dei diversi attori locali, sfugge al controllo degli stessi attori libici ed è saldamente in mano ad attori esterni che hanno scarso interesse a perdere una importante leva di controllo. Gli effettivi, di presunta origine ciadiana, sarebbero stati deportati dalla Libia solo due mesi dopo l'annuncio, a dimostrazione delle difficoltà riscontrate nel processo di ritiro 'graduale, sequenziato e bilanciato' degli effettivi stranieri dalla Libia<sup>14</sup>.

*7. Dal fallito processo elettorale al complicato percorso costituzionale.*- A dispetto delle previsioni più pessimistiche che vedevano nella posticipazione delle elezioni in Libia una possibile scintilla in grado di far deflagrare nuovamente il conflitto, accelerando nuovamente le tendenze centrifughe in moto dalla caduta di Muammar Gheddafi, la calma precaria in vigore tra le fazioni rivali è stata mantenuta<sup>15</sup>. Una congiuntura regionale sostanzialmente diversa da quella

---

<sup>14</sup> J. IRISH, *France says 300 mercenaries have left eastern Libya*, 4 January 2021, Reuters, <https://www.reuters.com/world/africa/france-says-300-mercenaries-have-left-eastern-libya-2022-01-04/>. A ben vedere, si tratta di un ben magro risultato, se si paragona all'elevato numero di forze straniere presenti in Libia. Secondo le stime delle Nazioni Unite rese pubbliche lo scorso anno, il numero di mercenari, *contractors* a forze straniere presenti in Libia raggiungerebbe infatti le 20,000 unità.

<sup>15</sup> A dispetto delle indicazioni dell'HNEC, che aveva inizialmente suggerito il 24 gennaio 2022 come possibile data per la tenuta delle presidenziali, l'UNSMIL e la Williams stanno



della terza fase del conflitto (quest'ultima caratterizzata da un ritorno della politica di potenza da parte delle diverse potenze interessate) funge per ora da potenziale freno ad ogni scenario che preveda la ripresa dei combattimenti. Paradossalmente, l'approssimarsi delle elezioni presidenziali stesse aveva invece contribuito ad innalzare il livello di tensione politica, come evidenziato dal moltiplicarsi degli incidenti su tutto il territorio nazionale e dalla mobilitazione delle diverse milizie nella capitale. Qualora il voto stesso fosse stato tenuto, è abbastanza plausibile che i principali attori politico-militari avrebbero contestato i risultati a loro sfavorevoli, anche in considerazione del precario quadro giudiziario e legale nel quale si è sviluppato il processo elettorale ormai abortito.

Retrospectivamente, la tenuta delle elezioni presidenziali in un tale contesto avrebbe rappresentato un rischio ancor più significativo per la fragile tregua ancora in vigore, spingendo le fazioni rivali alla ripresa dei combattimenti. Al contrario, la decisione di posticipare il voto fornisce una chance importante per le diverse istituzioni libiche, le quali hanno evidentemente guadagnato tempo prezioso per creare basi più solide per la tenuta delle elezioni e, soprattutto, rimuovere i principali ostacoli alla transizione. In tal senso, il lavoro fin qui svolto dal JMC è degno di menzione: oltre alla riapertura della strada litoranea tra Bengasi e Misurata, la commissione 5+5 ha recentemente raggiunto un importante accordo per la rimozione degli effettivi stranieri dal territorio libico, una *roadmap* alla quale dare necessariamente seguito, sensibilizzando le principali potenze regionali interessate. È anche importante sottolineare come gli incontri tra i capi di stato maggiori delle forze armate rivali, un precedente particolarmente significativo per la riunificazione dell'esercito e, più in generale, per il sospirato avvio di una riforma del settore della sicurezza, non sono stati interrotti a seguito dell'annullamento del voto, ma sono successivamente ripresi, confermando la volontà di dialogo da ambo le parti.

In una prospettiva più olistica, si segnala anche una maggiore attenzione a un quadro costituzionale ormai in via di disfacimento, sempre più confuso e vetusto. Le diverse iniziative al riguardo sono senz'altro lodevoli, a condizione che non si tramutino in istanze dilatorie tese a dissimulare l'istinto di auto-conservazione dei numerosi "dinosauri politici" ancora presenti nell'arena libica. Al riguardo,

---

lavorando per completare il processo elettorale entro giugno 2022, data in cui dovrebbe spirare la *roadmap* dell'LPDF.

preoccupa l'unilateralismo di Saleh, emerso già in occasione dell'approvazione delle controverse leggi elettorali ed in grado di fagocitare pienamente anche il delicato processo costituzionale. La complicità dell'HCoS è stata strumentale per l'approvazione del nuovo emendamento costituzionale da parte dell'HoR il 10 febbraio scorso che ha stabilito la creazione di una commissione congiunta tra le due camere di Tobruk e Tripoli, incaricata di studiare gli emendamenti da apportare alla bozza adottata dalla *Constitution Drafting Assembly* nel lontano 2017 e rimasta lettera morta, anche a causa del boicottaggio delle principali minoranze presenti in Libia. La nuova *roadmap* dell'HoR prevede che si possa andare a elezioni entro quattordici mesi dall'approvazione dell'emendamento costituzionale, un periodo sostanzialmente lungo se paragonato con la *roadmap* annunciata da Dbeibah, che propone di tenere elezioni legislative entro questa estate e gli orientamenti dell'UNSMIL, che spinge anch'essa per tenere elezioni il prima possibile.

Nella stessa sessione del 10 febbraio, Bashagha ha anche ottenuto l'incarico di formare il nuovo *Government of National Stability* (GNS) in base ad una procedura di voto che ha sollevato più di qualche obiezione da parte dei principali osservatori internazionali e delle stesse Nazioni Unite. La successiva fiducia votata dall'HoR il 1° marzo scorso ha confermato la ricomposizione del *ticket* Bashagha-Saleh, rappresentando una sorta di rivincita per i due principali protagonisti usciti sconfitti dal meccanismo di selezione del GNU lo scorso anno a Ginevra. Tali sviluppi non fanno altro che sottolineare come la crescente convergenza politica tra diverse fazioni di Misurata da una parte e gli ambienti vicini ad Haftar dall'altra sia ormai divenuta una realtà concreta, specie a seguito della decisione di posticipare le elezioni, evento dal potenziale altamente coagulante per forze politiche opposte ma accomunate dalla medesima ambizione. Nonostante l'evidente necessità per la Libia di giungere ad un accordo non dissimile da una sorta di compromesso storico tra fazioni opposte per terminare il periodo di transizione, la resistenza a oltranza posta da Dbeibah alla sostanziale sfiducia ricevuta dal parlamento di Tobruk, oltre al diffuso trasformismo politico emerso durante le negoziazioni per la composizione del nuovo esecutivo, rischia di riproporre nuovamente il consueto fenomeno delle cosiddette autorità parallele in Libia.

## ABSTRACT

*New Horizons of Transition in Libya*

The postponement of the presidential elections in late 2021 represented a watershed moment for Libya, further prolonging the transition period and aggravating the legitimacy crisis of its main political institutions. Domestic actors are becoming more assertive, proposing alternative options to resume the peace process or presenting the international community with *fait accompli* that could radically alter the balance of power. As the UN roadmap starts to unravel, the window of opportunity provided by the October 2020 ceasefire agreement seems closing faster than expected, pushing Libya to the brink, again. A renewed attention to the constitutional framework is certainly long awaited, despite recent initiatives evidently represent dilatory moves to postpone elections indefinitely. In the meanwhile, unilateral moves risks deepening the bifurcation of the country between the east and the west, with parallel authorities resuming the power struggle to access oil revenues and disburse patronage.

## COLLABORATORI DEL PRESENTE QUADERNO

RICCARDO REDAELLI – Direttore del Centro di Ricerche sul Sistema Sud e il Mediterraneo Allargato (CRiSSMA). Direttore del Master on Middle Eastern Studies (MIMES), Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

FABIO CAFFIO – Ufficiale della Marina militare in congedo.

FLAMINIA CARANGIO – Dottoressa in Scienze politiche internazionali e dell'amministrazione.

SARAH IBRAHIMI ZIINO – Dottoressa in Scienze politiche internazionali e dell'amministrazione. Analista dell'Osservatorio per la Stabilità e la sicurezza del Mediterraneo Allargato (OSSMED, LUMSA).

LUCA SISTO – Direttore Generale di Confitarma, Confederazione Italiana Armatori.

CLAUDIO BERTOLOTTI – Direttore di START InSight. Ricercatore associato ISPI. Ricercatore senior, CEMRES (Tunisi). Ricercatore, CeMiSS.

MARIA LIJOI – Dottoressa in Scienze politiche internazionali e dell'amministrazione (LUMSA).

MATTEO BRESSAN – Analista – NATO Defense College Foundation. Docente di Relazioni internazionali e studi strategici – LUMSA di Roma. Coordinatore del Progetto di ricerca “La priorità della stabilizzazione della Libia. Il futuro del processo di Berlino. Attori regionali e globali nella crisi libica”.

MARCO COCHI – Analista presso la Fondazione Nigrizia e l’Africa Development Research Forum.

UMBERTO PROFAZIO – Ricercatore associato, IISS. Analista – NATO Defense College Foundation.

