

14 NOVEMBRE 2018

Libia, la posta in gioco.  
Un compromesso costituzionale su un  
bicefalismo dell'esecutivo di tipo  
tunisino

di **Ciro Sbailò**

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi internazionali di Roma – UNINT'



# Libia, la posta in gioco. Un compromesso costituzionale su un bicefalismo dell'esecutivo di tipo tunisino \*

**di** **Ciro Sbailò**

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi internazionali di Roma – UNINT

**Sommario:** **1.** Interpretare il caos: un rischio da correre. **2.** La stabilizzazione necessaria e la possibile marginalizzazione dell'Europa **3.** Tripoli e Tobruk, tra legittimità *de jure* e legittimità *de facto*. **4.** Persistente attualità del “principio ordinatore libico”. **5.** Un possibile compromesso costituzionale “alla tunisina”.  
**Allegato:** “*Il Memorandum of Understanding Italia-Libia*” (Scheda cronologica).

## **1. Interpretare il caos: un rischio da correre**

È difficile parlare della situazione in Libia su una rivista giuridica senza correre il rischio di scivolare nella geopolitica pura, rubando così il mestiere a chi ne sa di più.

Nel caso libico, si pongono in maniera estrema i problemi che la dottrina giuspubblicistica ha incontrato nel tentativo di ricostruire, con il proprio linguaggio e il proprio apparato tassonomico, i principali eventi geopolitici del dopo-Guerra fredda.

Facciamo due esempi.

Il primo è quello della cosiddetta dottrina del “Grande Medio Oriente”, in base alla quale la tutela degli interessi dell'Occidente e la diffusione della democrazia, dopo la fine della Guerra fredda, dovevano essere assicurate dalla diffusione del costituzionalismo nell'area compresa, con qualche forzatura, in un triangolo ai cui vertici troviamo, nell'ordine, la punta ovest del Sahara occidentale, il centro della catena caucasica e la punta orientale dell'Oman. Quella dottrina, nella prospettiva giuspubblicistica, veniva sostanzialmente interpretata in due modi, che si sono mostrati entrambi fallimentari. Per un verso, in quanto estensione della “dottrina Helsinki” all'universo arabo-islamico, essa si qualificava come un tentativo di euro-americanizzazione del globo dopo la fine della Guerra fredda, ovvero come arrogante interdizione alla ricerca di vie nuove e originali alla democrazia costituzionale. In pratica, poteva essere vista come un tentativo di esportare il modello democratico-costituzionale anglo-americano, e di dare, in questo modo, all'unilateralismo dei primi anni del Terzo millennio una solida base ideologica e strategica. Per un altro verso, essa poteva essere letta come occasione per mettere alla prova la dottrina del

---

\* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

costituzionalismo globale, o del costituzionalismo “post-vestfaliano”, vale a dire un costituzionalismo non più costruito dentro l’orizzonte statale, ma centrato sui diritti e sulla persona, in una prospettiva transnazionale. Questa seconda lettura stimolava un atteggiamento critico e costruttivo nei confronti dell’Amministrazione USA, che avrebbe dovuto «prendere sul serio» la propria missione storica. Ora, il fallimento della dottrina del Grande Medio Oriente è sotto gli occhi di tutti. Si considerino solo, a titolo esemplificativo, due circostanze: a) lo Stato islamico nasce esattamente al centro del suddetto triangolo, tra l’Iraq e la Siria; b) l’esposizione delle popolazioni occidentali alla minaccia terroristica, negli ultimi dieci anni, non solo non è diminuita, ma è cresciuta in maniera inattesa (dati 2016 del Global Terrorism Database dell’Università del Maryland e dell’IHS Jane’s Terrorism and Insurgency Center). Ma quel fallimento, vale a dire il ridimensionamento drastico del peso degli Stati Uniti sullo scacchiere globale, contrariamente a quanto auspicato da gran parte della critica liberal-democratica alla dottrina del Grande Medio Oriente, non ha dato l’avvio di una nuova primavera dei popoli, con lo sviluppo di vie autonome alla democrazia, bensì l’affermazione di nuovi *imperia*, in chiave tanto geopolitica che geoeconomica. In quest’ultimo senso possono essere letti sia l’euro-asiatismo russo sia la politica africana della Cina – due fenomeni che, combinati tra loro, segnano in prospettiva una sensibile contrazione geopolitica dell’area di influenza del modello democratico-costituzionale di stampo atlantico.

Il secondo esempio è dato dalla Primavera araba, che è stato oggetto di clamorosi fraintendimenti interpretativi in Occidente.<sup>1</sup> Da una parte, si esultò alla rinascita democratica e costituzionale del mondo islamico, senza comprendere che quella rinascita aveva al proprio interno una mescolanza esplosiva tra desiderio di emancipazione economico-sociale e *vis* antagonistica nei confronti dell’Occidente e dei suoi principi individualistici e liberaldemocratici. Dall’altra parte, si temette l’ondata islamistica e antimoderna, sottovalutando il fatto che quella rivolta racchiudeva anche il tentativo di rispondere alla crisi dei modelli giuspubblicistici, in particolare per quel che riguarda la neutralizzazione dello spazio pubblico rispetto alle istanze comunitaristiche e religioso-identitarie.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> V. le riflessioni svolte, già a ridosso dei fatti, in: L. ANDERSON, *Demystifying the Arab Spring: Parsing the Differences between Tunisia, Egypt, and Libya*, in *Foreign Affairs*, May/June 2011; F. G. GAUSE III, *Why Middle East Studies Missed the Arab Spring: The Myth of Authoritarian Stability*, in *Foreign Affairs*, July/August 2011. La questione è stata discussa in C. SBAILLO, *Principi sciaraitici e organizzazione dello spazio pubblico. Il caso egiziano*, Padova, Cedam, 2012, pp. 340 e ss.

<sup>2</sup> Ad esempio, per quel che riguarda il problema della presenza della Sharia nella Costituzione, non si compresa che essa, nel contesto nordafricano, poteva costituire uno strumento di contenimento dell’espansione islamista, e non una strategia di islamizzazione dello Stato. Cfr. Camera dei Deputati, XVI LEGISLATURA, Commissione III Affari esteri e comunitari, *Indagine conoscitiva Sugli obiettivi della politica mediterranea dell’Italia nei nuovi equilibri regionali*, documento conclusivo approvato il 22 gennaio 2013, audizioni di: M. Massari, J. L. Esposito, R. Aliboni, L. Caracciolo, O. Roy, K. Fouad Allam, G. Buquicchio, I. Camera D’Afflitto, C. Sbailò, M. Karlsson, S. Marini, [www.camera.it](http://www.camera.it).

## 2. La stabilizzazione necessaria e la possibile marginalizzazione dell'Europa

Pur tenendo conto dei suddetti fallimenti interpretativi, ci pare che oggi si ponga con forza il problema di tentare una ricostruzione in chiave giuspubblicistica degli eventi libici, poiché l'evoluzione di questi riguarda in maniera diretta l'Europa e le sue prospettive di natura costituzionale, come abbiamo già cercato di evidenziare.<sup>3</sup> Riassumendo, qui diciamo che tale prospettiva, pur dopo parecchi *stop and go* e ripensamenti, specie dopo la controversa vicenda della Brexit, resta sullo sfondo come giustificazione ultima dell'Unione Europea, quale argine alla diffusione delle politiche sovraniste. Queste ultime, non a caso, non pongono più all'ordine del giorno la decostruzione dell'UE, poiché una tale decostruzione sarebbe irrealistica a fronte del livello di complessità sistemica che caratterizza ormai i rapporti nazionali intraeuropei nonché i rapporti tra l'Europa e gli altri partner globali. Si punta piuttosto, parafrasando Karl Marx, a raffreddare i "fremiti" del progetto europeo nelle gelide acque della convenienza, al fine di ritemperare lo spazio pubblico continentale in una chiave neocarolingia, chiusa al Sud e saldamente compartimentata al proprio interno.

La situazione libica, in ogni caso, sarà risolta. Gli interessi in gioco sono troppi e troppo importanti.

Lo sfaldamento dello spazio libico creerebbe nel centro del Mediterraneo uno smaltitoio delle principali tensioni geopolitiche e socioeconomiche dell'Africa. Si pensi solo allo sviluppo delle filiere migratorie, strutturate ormai in chiave industriale, attraverso la collaborazione tra alcuni governi nazionali, organizzazioni criminali e gruppi islamici radicali: l'Europa non potrebbe permettersi la moltiplicazione e l'ingrossamento incontrollati dei flussi, senza mettere a repentaglio la pace sociale e la sicurezza interna. Ma la crisi europea avrebbe effetti deleteri anche per gli Stati Uniti e per la Cina, entrambi interessati – e in parte vincolati – a un minimo di stabilità dell'UE, per ragioni sia di sicurezza (soprattutto gli Stati Uniti) sia economiche (soprattutto la Cina). Si pensi, infine, anche alle conseguenze che il definitivo sfaldamento dello spazio libico avrebbe sulla Russia, la cui stabile presenza sulle sponde sud del Mediterraneo passa attraverso l'Egitto, che sarebbe a sua volta destabilizzato dalla catastrofe libica.

Ma se la soluzione dovesse essere imposta, come ormai molti analisti prevedono, da un patto franco-russo ed egiziano, l'Europa ne uscirebbe politicamente molto indebolita: non è dato pensare a un soggetto politico incapace di affrontare in prima persona e risolvere una crisi ai propri confini e, in un certo senso, *dentro* i propri confini, viste le relazioni economiche e politiche tra la sponda sud e la sponda nord del

---

<sup>3</sup> Si rimanda qui ai seguenti editoriali su *federalismi.it*: *Libia, emergenza costituzionale europea* (26-09-18); *Oltre l'emergenza: lavorare al dialogo giuridico euro-mediterraneo* (25-11-15); *Quando la primavera, tra le stagioni, è «la più crudele». Il caos nordafricano come «urgenza costituzionale»* (02-09-15). La discussione sulla dottrina del Grande Medio Oriente è stata affrontata, oltre che nei testi sopra citati, in C. SBAILÒ, *Diritto pubblico dell'Islam mediterraneo. Linee evolutive degli ordinamenti nordafricani contemporanei: Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto*, Padova, Cedam– Wolter Kluver, 2015, pp. 39 e ss.

Mediterraneo. Paradossalmente, quell'indebolimento sarebbe in gran parte causato dalla Francia, la cui attuale leadership presidenziale s'è legittimata in patria e in Europa in una chiave europeista e antisovranista. La Francia di Macron, infatti, in Libia, ha spesso agito, in continuità con la politica di Sarkozy del 2011, esclusivamente per tutelare la sua nota posizione di forza nell'area, in senso geopolitico ed economico, ma in questo modo intralciando la prospettiva europea e, di fatto, dando forti argomenti alle posizioni neosovraniste ed antieuropeiste. Gli interessi francesi – energetici, finanziari e militari, variamente combinati tra loro – sono spesso perseguiti senza tenere conto dell'Italia, che storicamente nella Regione ha sempre ricoperto ed è legittimata a ricoprire un ruolo di primo piano, come riconosciuto generalmente dalla comunità internazionale, con il convinto consenso anche della Presidenza degli Stati Uniti (da ultimo, v. l'agenda di Donald Trump e Giuseppe Conte alla Casa Bianca del 30 luglio 2018). La posta in gioco, dunque, ci pare essere nella ricerca di un compromesso in chiave europeistica tra Francia e Italia, per la stabilizzazione della Regione e la pacificazione della società libica, nell'interesse dell'Europa e della stessa Francia, che, a ben vedere, non è detto sarà in grado di far fronte, da sola, all'espansione russa nell'area euromediterranea.

### **3. Tripoli e Tobruk, tra legittimità *de jure* e legittimità *de facto***

Cercheremo di capire in che modo, da un punto di vista istituzionale, si possa pensare di arrivare a una tale soluzione, nel medio termine.

In primo luogo, bisogna cercare di smontare e ricostruire l'ambiguità della situazione libica.

In Libia abbiamo due governi, entrambi legittimi, sia *de iure* sia *de facto*.

Nel caso del governo di Tripoli, abbiamo un riconoscimento di natura esterna, formalmente indiscutibile, ma nella cui genesi si riscontra qualche oscurità. Peraltro, tale legittimazione formale sta avendo effetti positivi sulla legittimità *de facto*, poiché permette al governo di Serraj di aumentare il proprio controllo sul territorio.

Il governo è una filiazione dell'intervento delle Nazioni Unite, a seguito della spaccatura istituzionale e politico-militare (queste due dimensioni della vita pubblica, nell'attuale contesto libico, sono difficilmente distinguibili) sui risultati elettorali del 2014. La vicenda è abbastanza pasticciata, anche per l'incertezza delle fonti e il disinvolto uso che i suoi attori fanno degli atti formali, quali la denominazione di un'istituzione o un ricorso giurisdizionale. In ogni modo, possiamo sintetizzare la questione nei seguenti termini. A Tripoli il 7 luglio 2012 viene eletto un Congresso Generale Nazionale, con la missione di portare il Paese a un nuovo assetto istituzionale nel giro di 18 mesi. Passato il termine senza che si fosse trovato un accordo, vennero indette elezioni per la Camera dei deputati, che si tennero il 25 giugno 2014.

Il successivo 4 agosto, la Camera dei Deputati prese il posto del Congresso. Una minoranza di membri del Congresso, di orientamento islamico, non accettò la sostituzione, dando vita al Governo Nazionale di Salvezza, supportato da diverse milizie e dal rifondato CGN. I risultati delle elezioni della Camera non furono considerati

validi. Aveva votato appena il 18% degli aventi diritto, dando la maggioranza del 70% alle forze laiche, progressiste o comunque non riconducibili al mondo islamico, considerato nelle sue varie componenti. Inoltre, la sede della Camera, per ragioni di sicurezza legate agli sviluppi della guerra civile interna, fu spostata, poco dopo il voto, all'estremo est del Paese, in un albergo di Tobruk. Questo diede l'occasione a un gruppo di parlamentari di proporre ricorso contro i risultati elettorali, sostenendo che la competizione si era svolta in un clima insicuro e che la sede della Camera non si trovava in nessuna delle due città legittimate a ospitarla, vale a dire la capitale Tripoli o, in alternativa, il capoluogo della Cirenaica Bengasi, ma a Tobruk, dove di fatto operava sotto il controllo di forze militari «straniere». La Suprema Corte Libica accolse il ricorso e il 7 novembre 2014, dichiarando l'illegittimità dell'intera tornata elettorale. Nel frattempo, le Nazioni Unite avviavano le trattative tra Tobruk e Tripoli per arrivare al *Libyan Political Agreement (LPA)*. Nella Dichiarazione comune di Roma sulla Libia del 13 dicembre 2015 la comunità internazionale si impegnava ad appoggiare l'Accordo Politico per la Libia e le sue istituzioni, garantendo appoggio al «Governo di Accordo Nazionale come unico governo legittimo» del Paese (artt. 1-10 LPA). La medesima frase si ritrova nella Risoluzione delle Nazioni Unite 2259 del 23 dicembre 2015. Il concetto verrà ripetuto il 14 marzo 2016 da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, quando chiederà agli Stati membri di sospendere i rapporti con i due governi libici paralleli e riconoscere solo il Governo di Accordo Nazionale. L'accordo è firmato il 17 dicembre 2015 in Marocco, a Skhirat. Il Governo di Accordo Nazionale (GNA) prese il posto del Governo di Salvezza Nazionale, di orientamento islamico, appoggiato precedentemente dal rifondato GNC<sup>4</sup>. A capo del nuovo esecutivo venne posto Faez-al Serraj. L'accordo venne approvato all'unanimità dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e a suo favore si espresse anche, a nome dell'Assemblea, lo speaker del Parlamento di Tobruk, il 31 dicembre 2015. Nella primavera del 2016 il Parlamento di Tobruk ritira il suo sostegno al GNA, che, anche basandosi sull'accordo di Skhirat, chiede nuove elezioni entro il 2018, dichiarando di riconoscere il governo di Haftar. Ma il GNA resta l'unico governo legittimo della Libia. Intanto, nell'aprile del 2016, il Congresso Generale Nazionale, detto anche Parlamento di Tripoli, si scioglie, per favorire la pacificazione interna e sostenere così il governo Serraj. Da parte dei sostenitori del governo di Tobruk, si fa osservare che il governo «d'intesa nazionale», per definizione, secondo l'accordo di Skhirat, deve avere la fiducia

---

<sup>4</sup> Cfr. artt. 1-10 del LPA.

della Camera dei Deputati (art. 3 e 13 del *LPA*). Il problema è che *quella* Camera è stata dichiarata illegittima dalla Corte Suprema. Inoltre, è di particolare rilievo il fatto che la Corte Suprema riconosce di nuovo la legittimità del Governo di Tripoli attraverso la sentenza che rigetta il ricorso di un gruppo di legali libici contro il *Memorandum of Understanding* siglato tra il Governo Gentiloni e il Governo Serraj nel 2017<sup>5</sup>.

D'altra parte, il Governo Serraj non ha un effettivo controllo del territorio, anche se il suo riconoscimento formale da parte delle Nazioni Unite lo ha indubbiamente rafforzato.

La capitale Tripoli è divisa tra diverse milizie armate.

Il governo Serraj è insediato nella base navale di Abu Sitta e gode di un certo appoggio delle milizie islamiche di Misurata, che hanno dato un contributo significativo nella sconfitta dello Stato Islamico. Può contare anche sulle milizie Rada, anch'esse di orientamento islamico, con una forte componente salafita, e ferocemente ostili allo Stato islamico e spesso in conflitto con il governo Serraj. Oscillante è anche l'appoggio della VII Brigata dell'ex esercito gheddafiano, che dispone di un significativo apparato militare. La formazione è originaria di Tarhuna, una sessantina di chilometri a sud est di Tripoli, che ha lanciato l'assalto contro la capitale sfidando l'autorità del governo di unità nazionale. Era schierata con il governo Serraj, che poi ne ha disposto lo scioglimento. Si propone, nei proclami dei suoi comandanti, di «ripulire Tripoli dalle milizie armate», accusate di corruzione.

Venendo al governo di Tobruk, questo è legittimato dal rapporto fiduciario con il Parlamento eletto nel 2014. Il governo dispone di forze armate regolari, nonché efficienti e bene equipaggiate, che hanno già dimostrato in varie occasioni di essere in grado di esercitare un controllo effettivo sul territorio, oltre che in Cirenaica, anche nelle zone centrali e interne e a ridosso della Tripolitania. Il governo di Tobruk gode del convinto sostegno dell'Egitto e dell'appoggio di Francia e Russia.

La legittimazione *de iure* qui è decisamente più debole, in quanto fa riferimento a un'interpretazione forzata delle vicende politiche interne e delle decisioni internazionali, con la conseguenza di provocare crepe anche nel panel delle forze militari e politiche che sostengono il governo. Ed è questa la ragione per cui Tobruk disconosce in parte l'accordo precedente e chiede con forza nuove elezioni politiche, entro il 2018. La tornata elettorale servirebbe, infatti, a sanare la condizione giuridicamente pericolante dell'esecutivo cirenaico. D'altra parte, lo svolgimento delle elezioni in condizioni di instabilità e sicurezza – come dimostra anche l'esempio del 2014 – aprirebbe nuovi vulnera nel già sbrindellato quadro giuridico del Paese. A ciò si aggiunga la considerazione che il mosaico libico non è completamente controllabile neanche dal generale Haftar (o da chi dovesse eventualmente succedergli: i frequenti allarmi sulle sue

---

<sup>5</sup> V. Scheda allegata *infra*.

condizioni di salute, come spesso capita in situazioni di tal genere, hanno effetti politici e istituzionali significativi), che è considerato con ostilità variabile, dalla diffidenza all'odio, da tutte le componenti dell'Islam libico, dalla Senussiya all'Islam popolare, nonché dallo stesso mondo tribale, che pure gli ha garantito sostegno. L'esercito nazionale libico, comandato da Haftar, è, infatti, un mosaico complesso, che riflette la geografia degli interessi tribali nel territorio, e la cui unità ed efficienza, dunque, può essere messa in discussione dai sistemi di interessi clanistici sviluppatisi nell'area a partire dalla crisi del 2011.

Infine, il progressivo rafforzamento della Russia e della Francia nell'area nordafricana è visto con preoccupazione crescente da gran parte del mondo arabo-islamico, come dimostra la recente presa di posizione della Lega Araba a favore del governo Serraj. Non bisogna dimenticare il fatto che la crisi libica si colloca nel cuore di uno scontro epocale in corso nell'universo sunnita, che impone ai principali esponenti di quest'ultimo (a cominciare dall'Egitto, dove, secondo la perdurante crisi economica e la diffusa e crescente insicurezza spingono verso la ricerca di una minima intesa tra l'*élite* militare e l'Islam popolare, come confermato di recente dal portavoce della Fratellanza e come già accaduto in passato) la ricerca di occasioni di incontro e pacificazione.

Al momento, dunque, Tripoli e Tobruk, in termini di legittimità, si escludono a vicenda. Non si può parlare di una successione tra Stati, in quanto non esiste un territorio unico riconosciuto, come tale, anche dalla comunità internazionale, nel quale uno Stato sia succeduto a un altro. Ma neanche di secessione, poiché non c'è stata la formazione di uno Stato da un altro Stato, mentre quest'ultimo continua ad esistere. In entrambi i governi vive una parte dello stato di Gheddafi, il che impedisce l'identificazione dello stato predecessore e dello stato successore, secondo i principi della Convenzione di Vienna del 1978 sulla successione tra Stati (peraltro non ratificata dalla Libia) nei trattati (entrata in vigore nel 1996) e nella Convenzione di Vienna del 1983 sulla successione tra Stati nei beni, archivi e debiti pubblici (peraltro, mai entrata in vigore).

È difficile ricomporre il quadro anche in chiave emergenzialistico-costituzionale.

La legittimità del governo Serraj si fonda anche sul rischio di un rafforzamento ed espansione incontrollata dell'islam radicale nell'area occidentale. Ma se si decide di adottare criteri emergenzialistici di valutazione degli assetti politici, allora dovrà dirsi che anche l'indebolimento di Haftar è pericoloso, visto che la presenza islamista in Cirenaica si fa sempre più aggressiva, anche per il supporto proveniente dal jihadismo egiziano (di recente l'esercito di Haftar ha catturato il famoso jihadista egiziano Hisham Ashmawy, accusato dell'attentato al consolato italiano del Cairo del 2015).

Per questo l'ONU ha scelto una via di pacificazione "inclusiva". Il piano di azione di Ghassan Salamé, dal 22 luglio 2017 rappresentante speciale e capo della missione di supporto delle Nazioni Unite in Libia



(UNSMIL), si basa sugli accordi di Skhirat del 17 dicembre 2015 – che prevedono la formazione di un governo di unità nazionale, definiscono le istituzioni principali come il Parlamento il Consiglio di Stato, regolamentano la sicurezza e scandiscono il processo costituzionale. Essi comportano il riconoscimento ad Haftar di una leadership politico-militare. In un testo successivo, il 20 settembre 2017 a margine dell'assemblea della Nazioni Unite a New York, si sono trovati nuovi punti di accordo, in particolare, sulla riduzione del numero dei membri del Consiglio presidenziale del Governo di accordo nazionale, che da nove diventeranno tre, e sulla nomina di un nuovo governo di transizione.

Ma la situazione è lungi dal pacificarsi. Intanto, nel caos politico, si espande e rafforza l'insorgenza islamista. In particolare, il network Ansar al-Shara, dà prova di vitalità nell'area compresa tra la costa e il Sahara, dove controlla il network islamistico criminale che gestisce le *pipelines* di migranti, provenienti dagli stati del centro e del sud, in collaborazione anche con le autorità locali, verso l'Europa. La divisione tra est e ovest del Paese, sta provocando la formazione di un grosso buco nero nel centro dell'area costiera del Nord Africa, nel quale cominciano a riattivarsi anche spezzoni dello Stato islamico, che, pur militarmente sconfitto, rappresenta ancora un network potente e un brand molto efficace, in chiave politica e militare.

#### **4. Persistente attualità del “principio ordinatore libico”**

La descrizione della criticità del quadro va infine completata con un breve richiamo agli elementi costitutivi del principio ordinatore libico: le dinamiche regionali e tribali e la *vis* espansiva e comunitaria dell'Islam. Gheddafi aveva ricostruito in chiave verticistica e leaderistica il compromesso tra le varie componenti – tra loro, comunque, sempre altamente contaminate – dello spazio pubblico libico, prima invece gestito in chiave orizzontale dalla Senussiyya. La caduta e l'uccisione del capo, senza che fosse stata predisposta un'alternativa alla sua leadership, determinò la frammentazione del sistema libico in nuclei variabili per dimensione e affiliazioni, nonché per fusione e trasversalità, ma tutti dotati di alto potenziale distruttivo, politico e militare, in una reazione a catena senza fine. Di fatto, la Libia si è trasformata in un gigantesco ordigno nucleare geopolitico nel cuore del Mediterraneo.

Qui può risultare utile nuovamente tornare all'origine del caos attuale.

Dopo l'inizio delle rivolte, il consiglio nazionale di Transizione (CNT), con sede a Bengasi, si formò nel febbraio del 2011, sotto la guida di Mustafa 'Abd al-Jalil, ex ministro della Giustizia della Jamahirriyya. Il governo si rivolse all'ONU per istituire una no-fly zone sulla Libia per proteggere i civili dai bombardamenti di Gheddafi. L'appello venne raccolto con la risoluzione 18 marzo n. 1973 del 2011. Poco dopo la risoluzione, la Francia bombardò le postazioni militari di Gheddafi per abbattere i caccia

destinati a colpire i civili. Immediatamente dopo la Francia, interviene il Regno Unito. Il comando delle operazioni viene poi affidato alla NATO, in forza della medesima risoluzione ONU. Con il sostegno determinante di Francia e UK alla riunione del gruppo internazionale di contatto sulla Libia a Istanbul del 15 luglio 2011, i ribelli ottengono riconoscimento di autorità politica, senza che avessero dimostrato di controllare il territorio e mentre era ancora formalmente in vigore la leadership di Gheddafi, il che andava contro ogni prassi giuridica internazionale. Il Trattato di Bengasi (cfr. L. 7/09 del 6 febbraio 2009, GU n. 40 del 18 febbraio 2009), prevedeva un ruolo cruciale dell'Italia. Nella prima parte, quella sui principi generali (artt. 1-7), stabilisce alcune cose piuttosto importanti: per esempio l'impegno per Italia e Libia a «non ricorrere alla minaccia o all'impiego della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica dell'altra Parte o a qualunque altra forma incompatibile con la Carta delle Nazioni Unite», l'impegno ad astenersi «da qualunque forma di ingerenza diretta o indiretta negli affari interni o esterni che rientrino nella giurisdizione dell'altra Parte, attenendosi allo spirito di buon vicinato». Di fatto, l'Italia “sospese” – o revocò unilateralmente – il Trattato nei giorni della crisi e si adeguò all'interventismo britannico e francese, concedendo le basi per gli attacchi. L'intervento rese acefalo un sistema la cui complessità, da sempre, richiede o una forte leadership personalizzata, come è stato col rais, oppure un sistema di mediazione legittimato in chiave tribale e religiosa, secondo il modello senussico.

## **5. Un possibile compromesso costituzionale “alla tunisina”**

Arriviamo così, oggi, alla Conferenza di Palermo, fortemente voluta dal Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, con il convinto sostegno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella. Il 12 e il 13 novembre, a Palermo dovrebbero sedere intorno a un tavolo gli attori principali della vicenda libica. Auspicabilmente, dovrebbero esserci Serraj, Haftar e Macron. Questo sarebbe di per sé un successo. Si tratterà, in ogni caso, al di là dell'eventuale successo della conferenza, di ricomporre, nel medio termine, il quadro istituzionale, tenendo conto dei diritti e degli interessi del popolo libico, dei valori dell'Europa e degli interessi, rispettivamente, di Italia e Francia.

Per cercare la quadratura del cerchio, si deve procedere per esclusione.

La suddivisione in due aree, una facente capo a Tripoli e l'altra a Tobruk, basata anche sulla sostanziale equa ripartizione delle risorse petrolifere, sembra doversi escludere per varie ragioni. In primo luogo, una tale soluzione presuppone un controllo militare congiunto dell'area centrale, attualmente dominata tra turbolenze criminali e jihadiste di varia natura, come sopra accennato. Ma l'accordo militare vedrebbe l'Est in una condizione di forza spropositata rispetto all'Ovest, tale da favorire tendenze di natura egemonica. Inoltre, la separazione tra Est e Ovest finirebbe molto probabilmente per favorire

l'affermazione dei movimenti islamistici a Tripoli, il che potrebbe innescare una invasione militare dall'Est, per ovvie ragioni di stabilizzazione dell'area. Infine, bisogna tenere presente il problema del Fezzan, che non potrebbe essere lasciato in autonomia, vista la sua delicata posizione di "porta" dell'Africa nera verso la Libia, ma la cui popolazione è storicamente ostile alla propria suddivisione tra Tripolitania e Cirenaica.

La soluzione neoparlamentare, che è quella attualmente in auge, sembra doversi decisamente escludere, per due ragioni, combinate tra loro. La prima è che in un contesto come quello libico, una gestione collegiale della sicurezza e della politica militare, comunque soggetta alla negoziazione tra le varie componenti della società libica, è impensabile, per ragioni che qui ormai ci pare inutile ricordare. La seconda è che, con il sostegno di una parte significativa dell'opinione pubblica libica e della stessa popolazione tripolitana, il generale Haftar sostiene la necessità di una centralizzazione del comando militare. Né sembra auspicabile la soluzione, pur da varie parti prospettata, di un governo neoparlamentare, con un ministro della difesa dotato di speciali poteri e affidato a una personalità di spicco, sostenuta dal governo egiziano (in pratica, lo stesso Haftar). Il sistema finirebbe per gravitare inevitabilmente sul ministro della difesa, senza la presenza di efficaci contrappesi, il che, secondo un'esperienza comune nell'area, aprirebbe la strada a un colpo di Stato.

È stata, dunque, avanzata l'ipotesi, nella farraginoso e contraddittoria fase costituente libica, di una soluzione semipresidenziale. Nell'esperienza nordafricana, il semipresidenzialismo, però, a differenza di quanto accaduto in Francia, non ha rappresentato una forma estrema di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, bensì una copertura in chiave pseudo-parlamentare del presidenzialismo autoritario (Algeria, Tunisia, Egitto).

Questa tradizione, tuttavia, s'è interrotta in Tunisia, dopo la Primavera araba.

Nella Costituzione tunisina del 2014, si delinea una forma di governo parlamentare altamente razionalizzata, attraverso l'elezione diretta del Presidente della Repubblica (cosiddetto "semipresidenzialismo"). In questo senso, si può ben parlare di "svolta" nella Costituzione tunisina. In base all'articolo 94, «il governo è responsabile di fronte alla Camera dei Deputati» (il Parlamento, da bicamerale qual era diventato nel 2002, ridiventa monocamerale). Malgrado, dunque, la qualificazione del sistema, contenuta nel Preambolo, quale «repubblicano democratico partecipativo», siamo di fronte a una classica democrazia rappresentativa. Il bicefalismo dell'Esecutivo risulta costruito in modo tale da garantire il massimo dell'autorevolezza al Capo dello Stato e il massimo del potere politico al Capo del Governo, con un ruolo di "contropotere" del Parlamento. Il presidente della Repubblica, infatti, viene eletto a suffragio universale diretto, col sistema del ballottaggio tra i primi due arrivati al primo turno e,

caso che nessuno raggiunga la maggioranza assoluta, con un mandato di cinque anni rinnovabile una sola volta. Ma se si fa eccezione per la politica estera, la difesa nazionale e la sicurezza, il Presidente non sembra il vero artefice della politica pubblica nazionale. Questa figura sembra, piuttosto, essere incarnata dal capo del governo, il quale viene nominato dal Capo dello Stato sulla base dei risultati elettorali.

Di fatto, si tratta di un vero bicefalismo dell'Esecutivo, studiato per favorire la collaborazione o il compromesso tra le varie anime della società tunisina: l'islam popolare, i partiti laici e i sindacati.

Ed è forse proprio a un vero bicefalismo dell'Esecutivo che si dovrebbe puntare per la Libia. Si tratta di trovare una comune piattaforma tra i vari protagonisti del game libico, garantendo un ruolo di primo piano all'élite militare filoegiziana sul fronte della sicurezza e della politica estera e un adeguato spazio alle altre molte anime della società libica, dall'Islam popolare ad alcuni elementi dell'ex regime gheddafiano, così come ai partiti e movimenti di ispirazione democratica, un ruolo di primo piano negli affari sociali ed economici. Insomma, si tratterebbe di un vero compromesso costituzionale, sul modello tunisino, con un contributo determinante e condiviso di Francia e Italia: un presidente eletto a suffragio universale, probabilmente di religione islamica e natali libici, con forti poteri in materia di politica estera e di difesa; un governo forte, in materie economiche e sociali, formatosi sulla base dei risultati elettorali politici, e legato a doppio filo alla rappresentanza parlamentare. Il pregio di una tale soluzione rispetto a quella neoparlamentare con poteri speciali del ministro della Difesa sarebbe nella sua chiarezza: i ruoli e i campi di azione sarebbero ben delineati, fin dal principio, anche con la garanzia dei due attori europei di riferimento, la Francia e l'Italia. Il che ridurrebbe al minimo le ambiguità politiche e le opacità istituzionali in cui, secondo l'esperienza storica dell'area MENA, si sviluppano i colpi di Stato.

Si tratta solo di un'ipotesi, ovviamente, formulata in prossimità di un importante meeting internazionale sulla Libia, in agenda proprio nelle ore in cui questa rivista esce on line. Ci pare doveroso esporci nel proporla, data la gravità della situazione libica e l'urgenza di una stabilizzazione dell'area.



## **“Il Memorandum of Understanding Italia-Libia” (Scheda cronologica).**

A cura di: Ornella Giardini.

Il 2 febbraio 2017 venne stipulato il *Memorandum of Understanding* (MoU)<sup>6</sup> tra il primo ministro italiano Gentiloni e il primo ministro del Governo di Accordo Nazionale della Libia Serraj.

L'atto prevedeva l'unione tra l'Italia e la Libia nella lotta contro il terrorismo e contro il traffico di vite umane.

L'Italia garantiva il suo sostegno economico e sanitario in cambio del blocco dei migranti. Lo scopo principale dell'atto era quello di garantire pace, sicurezza e stabilità alla Libia. Il *Memorandum* ha durata triennale.

Nel marzo 2017, un gruppo di giuristi libici, guidati dall'Avvocatessa libica Azza Maghor<sup>7</sup>, fecero ricorso alla divisione amministrativa della Corte d'Appello libica, chiedendo l'annullamento del MoU poiché considerato anticostituzionale.

Anche l'Asgi (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) si è espressa con i giuristi libici contro il MoU. Questo accordo non rispetterebbe l'art. 80 della Costituzione italiana che prevede la ratifica da parte del Parlamento dei trattati internazionali o che implicano oneri finanziari da parte dello Stato.

Di seguito verranno elencate le motivazioni che secondo Azza Maghor rendono il MoU anticostituzionale e quindi da sospendere<sup>8</sup>:

- a) Serraj ha firmato l'atto in quanto capo del Governo di Accordo Nazionale (GNA) anche se questo ancora non era stato formato, poiché secondo l'art. 13 del Libyan Political Agreement del 17 dicembre 2015, per la sua formazione era necessaria l'approvazione della Camera dei Deputati. Quindi, la firma di Serraj non viene considerata valida.
- b) Il patto, secondo il Libyan Political Agreement del 2015, necessitava l'accordo unanime di tutti i membri del Consiglio presidenziale; così non è stato: il patto ha ricevuto resistenza dal membro del Consiglio Ali Gatrani (vicepremier del Governo di Accordo Nazionale).
- c) La Libia è un paese sconvolto dal caos, l'assenza di ordine e di sicurezza non garantiscono condizioni di vita dignitose ai migranti in fuga da paesi in guerra. I migranti rischiano di rimanere rinchiusi nei centri di detenzione per un periodo di tempo illimitato, con conseguente grave violazione dei diritti umani.

---

<sup>6</sup> <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/02/Libia.pdf>

<sup>7</sup> Si ringrazia l'Avvocatessa Maghor, che oltre ad aver espresso la propria opinione sul caso, ha reso disponibile la documentazione in suo possesso.

<sup>8</sup> Elencate dall'Avvocatessa Maghor in una conversazione privata.



d) L'Italia nominava nell'accordo aiuti economici vaghi e non quantificabili con esattezza (art. 4 del MoU).  
e) Il MoU si basa sul trattato Libia-Italia di durata biennale<sup>9</sup> ma il trattato fa riferimento ai confini territoriali e non marittimi. Inoltre, il Governo di Accordo Nazionale ha durata massima di due anni mentre il MoU ha durata triennale. Questo vuol dire che con la caduta del Governo, il MoU non potrà essere tutelato.

Il ricorso alla divisione amministrativa della Corte d'Appello libica nel marzo 2017 ha portato all'annullamento del MoU. Nell'agosto 2017 la Corte Suprema libica<sup>10</sup> (Al- mahkama Al-'līā) ha però annullato il ricorso senza nessuna motivazione, dichiarando quindi il MoU nuovamente valido.<sup>11</sup>

La Corte Suprema non ha rilasciato nessuna motivazione circa la sua decisione di annullare il ricorso. Questo ha portato al malcontento di libici ed italiani contrari al MoU.

---

<sup>9</sup> Cfr. L. 7/09 del 6 febbraio 2009, GU n. 40 del 18 febbraio 2009.

<sup>10</sup> La Corte Suprema libica è prevista dall'art. 43 della Costituzione libica (1951), è stata istituita nel 1953 e da allora agisce come Corte Costituzionale.

<sup>11</sup><https://www.agenzianova.com/a/59a06ba2ad0093.41077865/1629633/2017-08-25/libia-corte-suprema-tripoli-respinge-ricorso-contro-accordo-con-italia-sui-migranti>