

L'Italia e la crisi nel Mediterraneo Che fare del trattato con la Libia

Natalino Ronzitti
28/02/2011



I drammatici eventi libici hanno rimesso in gioco il Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra Italia e Libia firmato a Bengasi il 30 agosto 2008, ma entrato in vigore il 2 marzo 2009. Per la verità le polemiche non si sono mai fermate, ma ora hanno assunto toni più aspri. Si è giunti ad affermare che il Trattato impedirebbe qualsiasi azione militare in partenza da basi italiane in virtù del principio di non ingerenza e che esso sarebbe di ostacolo ad un intervento umanitario.

Ormai i difensori del Trattato sono praticamente scomparsi, mentre ieri se ne osannava l'origine bipartisan. Gli oppositori ne chiedono l'abrogazione o quantomeno la sospensione. Esponenti della maggioranza di governo affermano che non ce n'è bisogno, poiché il Trattato è di fatto sospeso o inoperante.

Vediamo di procedere con ordine, con un'analisi giuridica, finora completamente trascurata.

Non ingerenza e rispetto dei diritti umani

Il primo punto è che i trattati, benché materialmente stipulati dagli organi di rilevanza internazionale dello Stato (Ministro degli Affari Esteri, Presidente del Consiglio, Presidente della Repubblica e, ove costituzionalmente richiesta, autorizzazione parlamentare) vincolano gli Stati. Il Trattato del 2008 non vincola Berlusconi e Gheddafi, ma l'Italia e la Libia.

Il secondo punto è che i trattati vanno correttamente interpretati. Tutta la discussione di questi giorni è incentrata sugli articoli 3 e 4 del Trattato. Il primo obbliga le due parti a non ricorrere alla minaccia e all'impiego della forza ed è ripetitivo dell'art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite. Le parti non si sono assunte nessun nuovo obbligo.

Il secondo stabilisce il principio di non ingerenza, e anche in questo caso si tratta praticamente di una ripetizione della Carta delle Nazioni Unite e degli strumenti adottati posteriormente, come la risoluzione sulle relazioni amichevoli adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

L'obbligo di non porre il proprio territorio a disposizione per atti ostili contro l'altro stato, stabilito dall'art. 4, par. 2, del Trattato di Bengasi, deriva già dal diritto internazionale. L'obbligo in questione è peraltro qualificato dal "rispetto dei principi della legalità internazionale".

Ciò significa che l'Italia potrebbe mettere a disposizione dei paesi alleati le proprie basi, qualora venisse attaccata dalla Libia (o fosse attaccato un suo alleato), agisse cioè in legittima difesa, oppure quando dovesse partecipare ad un intervento umanitario in Libia, qualora questo fosse autorizzato dal Consiglio di Sicurezza (CdS) delle Nazioni Unite o dal governo provvisorio libico, sempre che si consolidasse (un riconoscimento del Consiglio di Sicurezza contribuirebbe a dargli effettività). Ma la risoluzione 1970 (2011) approvata sabato scorso dal CdS non menziona né una zona di interdizione aerea (*no-fly zone*) né un intervento umanitario.

Va aggiunto che non sarebbe in contrasto con il Trattato neppure un intervento volto a salvare e evacuare cittadini italiani in Libia che si trovassero in pericolo di vita. L'azione è conforme al diritto internazionale e non necessita né del consenso libico né di un'autorizzazione del CdS. Stesse considerazioni per azioni militari volte a tale scopo effettuate da paesi alleati a favore dei loro cittadini.

Le disposizioni sulla cooperazione militare previste dal Trattato non ostano all'esecuzione da parte dell'Italia di misure di embargo sulle armi disposte dalla risoluzione 1970, poiché le disposizioni delle Nazioni Unite prevalgono su ogni altra disposizione eventualmente contraria.

Ripudiare il trattato?

Ma veniamo al problema del ripudio del Trattato.

Il Trattato prevede solo la possibilità di una sua modifica previo accordo delle parti (art. 13, par. 4). Si tratta in sostanza di emendamenti: sono cosa ben diversa dalla rinegoziazione, che ne comporterebbe l'intera riscrittura. Beninteso, se lo desiderano, Italia e Libia, sempre di comune accordo, potrebbero stipulare un nuovo trattato in sostituzione del precedente.

Può l'Italia decidere unilateralmente di sospendere o estinguere il Trattato? Sul punto occorre far riferimento alle cause di estinzione e sospensione previste per i trattati secondo il diritto internazionale. Talune cause sono solo estintive, altre lasciano la possibilità di chiedere l'estinzione oppure la semplice sospensione del trattato.

a) La denuncia del Trattato di Bengasi non è prevista, ed essa può avvenire solo per mutuo consenso, tranne che tale facoltà si deduca dalla natura del Trattato o si dimostri che questa corrispondeva all'intenzione delle parti (cosa ben difficile da dimostrare).

b) Il Trattato non prevede neppure la possibilità di una sua sospensione, peraltro ammissibile solo con il consenso delle parti.

c) L'estinzione o la sospensione può aver luogo qualora l'altra parte si sia resa responsabile di una "violazione sostanziale" del trattato. Occorrerebbe dimostrare che la violazione dei diritti dell'uomo, richiamati dall'art. 6 del Trattato di Bengasi, imputabile alla Libia costituisca una violazione sostanziale. Ma l'Italia si è astenuta da qualsiasi denuncia ed anzi nella prima parte dell'azione repressiva non ha voluto neppure "disturbare" il dittatore libico.

d) Impossibilità di esecuzione: è causa di estinzione o di sospensione del trattato, ma nel caso concreto la ribellione contro il regime e il caos che ne è seguito non costituiscono fondamento per denunciare il Trattato. Tra l'altro tale causa dovrebbe essere invocata dalla Libia e non dall'Italia.

e) Anche il mutamento fondamentale delle circostanze è allo stesso tempo causa di sospensione ed estinzione. Ma è una causa difficilmente accettata dalla giurisprudenza internazionale e non mi sembra che le circostanze esistenti al momento della negoziazione del Trattato di Bengasi - ovvero l'esistenza di un regime autoritario - sia stata una circostanza essenziale per concludere il Trattato! Forse la questione potrebbe essere tirata di nuovo in ballo qualora la Libia si dividesse in due stati (Cirenaica e Tripolitania). Questo evento renderebbe ancora più complicato lo scenario. A supporre che la Tripolitania fosse lo stato continuatore della Libia, la Cirenaica non sarebbe vincolata dal Trattato di Bengasi. Ma le cose non sono così semplici, specialmente per i crediti vantati dalle nostre imprese, i contratti di concessione petrolifera per lo sfruttamento di pozzi in Cirenaica e la sorte dei 5 miliardi di dollari per progetti infrastrutturali.

In punto di diritto

Coloro che vogliono una denuncia immediata del Trattato si sono dimenticati di un fatto molto importante. La Libia ha aderito alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati il 22 dicembre 2008. La Convenzione era già stata ratificata dall'Italia nel 1974 ed è quindi applicabile nei rapporti tra i due stati.

Poiché il Trattato di Bengasi è entrato in vigore il 2 marzo 2009, esso è assoggettato alla disciplina della Convenzione di Vienna, che detta una complessa procedura per far valere l'estinzione di un trattato, proprio allo scopo di evitare ogni unilateralismo e a protezione del principio *pacta sunt servanda*.

Punto strenuamente difeso dagli occidentali, inclusa l'Italia, che ebbe l'onore di presiedere la Conferenza che portò alla conclusione della Convenzione sul diritto dei trattati. Vogliamo ora far appello a un unilateralismo che non è nella nostra tradizione giuridica?

In conclusione, prima di compiere mosse affrettate occorre attendere la conclusione dell'attuale fase di transizione, che dovrebbe portare all'instaurazione di un nuovo governo. Gli interessi economici italiani in Libia sono cospicui e la loro difesa è conforme all'interesse nazionale, in cui rientra però anche la tutela dei diritti umani, fondamento di un partenariato effettivo e durevole.