
La ratifica dell'accordo italo-libico (1957) Un cinquantenario di grande rilievo

GIUSEPPE VEDOVATO

La ricorrenza del cinquantenario della ratifica parlamentare dell'accordo tra Italia e Libia, avvenuta al Senato della Repubblica il 18 luglio 1957 e alla Camera dei Deputati il 4 agosto seguente, propone memorie sulla questione della presenza italiana in Africa, tra la colonizzazione e lo sviluppo dell'economia locale, e riflessioni su un argomento la cui rilevanza storica e politica non può sfuggire anche in chiave di interpretazione del presente, così denso di discussioni, dibattiti e scontri relativi all'esecuzione delle numerose clausole previste dall'accordo italo-libico concluso, dopo estenuanti contatti, il 2 ottobre 1956.

LA COSCIENZA COLONIALE COMUNE

La questione dei rapporti dell'Italia con la Libia era un aspetto certamente non secondario nel coacervo di questioni lasciate dalla guerra cui io ebbi occasione di dedicarmi in diverse e delicate contingenze. Alla Libia, del resto, avevo dedicato forte attenzione fin dalla prima attività di studioso. Saggi giovanili come *Le vie di comunicazione in Cirenaica*, del 1933, o come *Colonizzazione e turismo in Libia*, con la prefazione di Armando Maugini, del 1934, come *La questione dei confini sud-orientali della Libia*, dello stesso anno, o ancora la partecipazione all'VIII Congresso d'agricoltura tropicale e subtropicale di Tripoli del marzo 1939, costituivano un fondamento molto ampio di conoscenza di territorio, usi e costumi civili e politici. Del problema coloniale non avevo cessato di occuparmi anche dopo la guerra. Aprendo il convegno *Aspetti dell'azione italiana in Africa*, del 1946, mi facevo portatore di una sollecitazione a guardare alla questione con coraggio, dignità e assunzione di responsabilità:

«Al di sopra delle valutazioni e delle opinioni formulate dai singoli collaboratori, questi Atti vogliono affermare un auspicio, il voto espresso, come appello accorato e pensoso monito, da tutti i convenuti a chiusura del Convegno: "che al popolo italiano non venga inflitta l'umiliazione di essere privato di quanto, in terra d'Africa, ha conquistato non per fini imperialistici, ma per assoluta esigenza collettiva, l'esistenza; ha fecondato col più puro

seme, il sudore; ha raccolto col più legittimo titolo, il lavoro” e che l’Italia, riscattata dai suoi figli, sacrificatisi per il conseguimento della vittoria comune, rinata a vita sicuramente democratica, e finalmente sottratta dal cerchio delle attese espiatrici, rimanga in Libia, in Eritrea ed in Somalia, consentendole così di continuare ad assolvere, in modo esclusivo, quel compito sacro che conduce all’autogoverno coloniale da lei sentito per indubbia istanza di tradizione e da lei svolto con sicuri segni di realizzazione ancor prima che per dovere di eventuale impegno internazionale, e ciò nell’interesse dell’Italia non meno che nello stesso interesse dell’auspicato civile progresso africano e della agognata pace mondiale!»¹.

Nel 1948 avevo curato un corposo volume sull’*Amministrazione fiduciaria dell’Italia in Africa*, collezione degli Atti del secondo convegno di studi coloniali². Svolgendo la relazione generale, in quella sede, avevo illustrato il carattere storico della colonizzazione italiana, inquadrandone le prospettive attuali nel contesto internazionale maturato con la guerra. Insistevo, in premessa, sul concetto di «coscienza coloniale comune» alle potenze moderne, come fattore di trasformazione del rapporto tra i Paesi ex conquistatori ed ex dipendenti, nel senso di un’evoluzione graduale verso il rapporto di tutela preparatorio di una solida autonomia. Il passaggio rappresentato dal mandato internazionale e dall’amministrazione fiduciaria, realizzato tra il primo e il secondo dopoguerra, ne era un caposaldo, e rappresentava una forte assunzione di responsabilità degli Stati. Rappresentava anzi un punto di incontro tra visioni coloniali antitetiche, come quelle tra il giovane imperialismo americano, improntato al principio di libertà, e il più antico colonialismo classico inglese, e specialmente l’amministrazione fiduciaria ne esprimeva efficacia e realismo³.

In quel sistema di coordinate andava collocata l’esperienza di amministrazione fiduciaria italiana in Africa che si cercava di costruire, non in statica dimensione, ma in dinamica prospettiva futura pre-

¹ Cfr. GIUSEPPE VEDOVATO, *Prefazione a Aspetti dell’azione italiana in Africa. Atti del convegno di studi coloniali (Firenze, 29-31 gennaio 1946)*, Firenze, Università degli Studi di Firenze - Centro di Studi coloniali, 1946, p. 6.

² GIUSEPPE VEDOVATO, *Il problema politico-giuridico*, in GIUSEPPE VEDOVATO (a cura di), *Amministrazione fiduciaria all’Italia in Africa. Atti del secondo convegno di studi coloniali (Firenze, 12-15 maggio 1947)*, Firenze, Università degli Studi di Firenze - Centro di Studi coloniali, 1948. Di questi Atti si era provveduto, nel 1947, ad una parziale edizione in lingua inglese, *The question of administration of italian colonies in Africa under trusteeship*: Giuseppe Vedovato (*The politico-juridical problem*), Martino Mario Moreno (*The social problem*), Guido Mangano (*The economic and agrarian problem*), *Forward* by Giuliano Cora.

³ GIUSEPPE VEDOVATO (a cura di), *Amministrazione fiduciaria all’Italia in Africa. Atti del secondo convegno di studi coloniali*, cit., p. 18. In una lettera del pre-

parata dal particolare farsi storico dell'esperienza coloniale italiana, che aveva anche importanti trascorsi di coinvolgimento delle popolazioni locali. Affermate pubblicamente in sede scientifica, quelle concezioni si ispiravano al rispetto della storia nazionale ed al rispetto delle popolazioni locali, nella convinzione che l'amministrazione fiduciaria potesse svolgersi proficuamente e con vantaggio di tutti. Sarebbe occorso che si trattasse di amministrazione "unica" e che si svolgesse nella continuità dell'amministrazione con quella già operante da tempo; nel caso italiano, aveva senso per l'affidabilità dimostrata dal popolo italiano nei confronti delle popolazioni africane, nella prospettiva solida di ammissione all'Onu che doveva porre l'Italia in grado di concordare serenamente le condizioni del rapporto. Con quello spirito mi rivolgevo agli Italiani d'Africa che attendevano trepidanti l'iniziativa italiana e internazionale e, contemporaneamente, agli Africani che potevano attendersi dall'Italia spirito di collaborazione e di saggezza:

«L'Italia si dichiara pronta a portare il suo efficace contributo perchè i territori che saranno da lei amministrati fiduciarmente raggiungano l'autonomia o l'indipendenza, a seconda delle particolari condizioni di ciascun territorio e delle sue popolazioni; e ad assumere gli obblighi che saranno ritenuti necessari nel campo strategico ed in quello della collaborazione internazionale, onde quei territori possano concorrere a favorire la sicurezza internazionale e la pace mondiale. - Queste conclusioni, o fratelli che attendete in Africa ed a cui va in questo momento il nostro commosso pensiero, non sono una manciata di coriandoli sul viso di un popolo che guarda con fiducia al suo rinnovato cammino africano, ma costituiscono una manata di semi fecondatori nel suolo già inumidito dal sudore italiano! Queste conclusioni, o popolazioni della Libia, dell'Eritrea e della Somalia italiana — che vi sentiamo vicine come ci sentite voi nostalgicamente vicini —, non sono promesse di contingenza politica, ma rappresentano l'impegno solenne cui ci vincola una tradizione continua di collaborazione elevatrice ancora prima che un atto giuridico internazionale. Insieme costruiamo una città, della quale ben solide sono le fondamenta gettate: custodirà i morti, i vostri ed i nostri morti, che insieme caddero per le conquiste del lavoro e per l'affermazione di un ideale; e sulle sue mura porterà una scritta: quella che De Martino, governatore della Somalia, dell'Eritrea e della Libia, diresse alle popolazioni della Cirenaica ed affidò per testamento spirituale agli Italiani: "Cessazione di ogni arbitrio, di ogni misura di eccezione, legalità rigorosa, libertà ampia, facoltà di elezione e di scelta, autonomia tributaria, diritti e doveri assimilati a quelli di cittadini italiani, rispetto e mantenimento di

sidente del Consiglio dei Ministri, Ivanoe Bonomi a Giuseppe Vedovato, in data 13 settembre 1947, leggesi: «Mi auguro che il Suo lavoro, e quello del Signor Prof. Martino M. Moreno e Dr. Guido Mangano, possa contribuire alla favorevole soluzione del problema delle nostre colonie» [cfr. Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze (d'ora innanzi BNCF), Archivio Vedovato, Filza in sistemazione (Carteggio)].

ogni tradizione e pratica di culto, tutela per tutte le consuetudini, norme e poteri esistenti". La pace adunque delle coscienze e della vita, la prosperità economica, frutto di operosità vostra e di concorso nostro, intenso, vigile e cosciente»⁴.

Di lì a poco, il fatto che io contribuissi intensamente a persuadere l'opinione pubblica italiana della necessità di chiudere il contenzioso sulle riparazioni con l'Etiopia spinse anche il dirigenti libici a sollecitare una mia presenza nella definizione del loro problema. Si comprende come fosse opera non semplice per il manifestarsi di 'campi di forza antagonisti' intorno ai fenomeni della decolonizzazione in tutta l'Africa settentrionale e orientale. Quanto accadeva per i coloni italiani nei confronti del governo di Roma, si vedeva, del resto, anche nel Nord-Africa, dove all'azione di rivendicazione nazionale corrispondeva la forte pressione dei *colons* nei confronti del governo di Parigi. In tali condizioni l'azione diplomatica era fortemente ostacolata⁵. Era dunque a fronte di una generale tendenza al declino della presenza occidentale e coloniale nel mondo africano, e nello specifico musulmano, che bisognava cercare una via di dialogo che tenesse conto dei forti interessi italiani in gioco e delle particolarità libiche. La Libia, infatti, condivideva il destino di altri Paesi dell'area immersi nel profondo e tumultuoso cambiamento da una condizione di tipo medievale a quella più coerente con la modernità post-bellica, ma vi giungeva con ulteriore ritardo rispetto a Siria, Egitto, Iraq⁶.

I CARATTERI DELLA PRESENZA ITALIANA IN LIBIA

La presenza italiana in Libia datava ormai da oltre cinquant'anni ed aveva coinvolto diverse generazioni di coloni e di colonizzati. Iniziata sotto un'amministrazione liberale, quando avevano preso avvio un'opera di studio sulla possibilità di messa a cultura dei territori costieri e la creazione di una scuola agraria per la sperimentazione. E, a seguire presto, con l'avvio di acquisti in via privata di terreni, si era aperta la cosiddetta fase della «colonizzazione privata, sia capitalistica che lavoratrice», sostenuta da sensibili agevolazioni statali. Erano poi seguite spinte e contraddizioni del fascismo fino al crollo del regime che aveva posto tanti italiani, in quei territori, in condizione di difficoltà. Già la fase della cosiddetta "riconquista" italiana della Libia aveva accelerato il processo di accaparramento delle terre incolte in

⁴ GIUSEPPE VEDOVATO (a cura di), *Amministrazione fiduciaria all'Italia in Africa. Atti del secondo convegno di studi coloniali*, cit., p. 54.

⁵ Cfr. BNCF, Archivio Vedovato, Filza in sistemazione (Libia 2), Appunto di Giuseppe Vedovato, 28 dicembre 1954.

⁶ Cfr. RAY ALAN, *Senza l'Italia la Libia non sta in piedi*, in «L'Europeo», 27 marzo 1955.

forma di proprietà demaniale trasformata poi in concessioni⁷. Non si può certo sottacere – come ebbi a spiegare nel 1967 davanti all'Accademia dei Georgofili – il carattere particolare di una colonizzazione come quella italiana che finì per interessare territori tanto poveri quanto impegnativi sotto tutti gli aspetti e specialmente sotto quelli agricoli, e che propose anche risposte efficaci sul piano sociale:

«Le colonie italiane erano tra le regioni più povere del continente africano: veri relitti se paragonati ad altri vasti territori ricchi di possibilità che attendevano di essere valorizzati. Consapevole delle difficoltà che avrebbe dovuto affrontare, l'Italia si mise ugualmente al lavoro per il bene delle popolazioni, fiduciosa nelle sue capacità, sicura che il tempo avrebbe premiato i sacrifici, spinta dal bisogno di dar lavoro e pane agli italiani. Fra le due vie possibili ed attuabili: quella dell'indifferenza, che sotto l'apparenza di soddisfare meglio le aspirazioni delle società native a non modificarsi, perpetua la primitività, l'oscurantismo, il basso livello di vita; e l'altra, che esige coraggio, progressivi interventi, rischi, esponendo di frequente ad incomprensioni e critiche, l'Italia non esitò un momento a battere quest'ultima via, ossia quella del graduale rinnovamento della situazione preesistente. Scienziati e uomini di azione concordano nel sottolineare le dure lotte sostenute ed i gravi problemi superati per mettere in valore le nuove terre, come unico mezzo per far progredire più rapidamente le colonie. Non vi furono facili conquiste, rapidi successi, solleciti arricchimenti: dovunque si dovette soffrire e qualche volta sacrificare l'esistenza nel penoso scontro con la realtà. Certo, ogni colonia ebbe le sue particolari vicende, la sua storia, i suoi programmi; ma i criteri informativi furono sempre i medesimi: libertà e rispetto delle tradizioni, degli usi, delle religioni; scrupolosa amministrazione della giustizia; assistenza e sicurezza sociale; sviluppo della viabilità, dei trasporti e dei servizi civili fondamentali; politica idraulica per dare acqua agli uomini, al bestiame, alle terre assetate; politica economica intesa a incrementare l'agricoltura, le industrie, i commerci. Su queste direttive fondamentali, il nostro Paese impiegò il lavoro di alcune generazioni. Errori furono certamente commessi, ché l'errare è proprio degli uomini; ma l'Italia si mostrò sempre pronta a riconoscerli e ad adottare le provvidenze ritenute più opportune per porvi rimedio. Nè agirono da freno le gravose esigenze economico-finanziarie: un'opera di civilizzazione non può essere condotta facendosi guidare soltanto da freddi e ristretti calcoli di convenienza economica»⁸.

⁷ Cfr. *Relazione Martini per la terza commissione permanente, sulla ratifica ed esecuzione dell'accordo tra l'Italia e la Libia di collaborazione economica e di regolamento delle questioni derivanti dalla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 15 dicembre 1950 con scambi di note, concluso in Roma il 2 ottobre 1956*, in «Atti Parlamentari», Senato della Repubblica, legislatura 1953-1957, Disegni di legge - relazioni e documenti, 1955-A, 15 giugno 1957.

⁸ GIUSEPPE VEDOVATO, *Sviluppo agricolo e progresso sociale dei Paesi tropicali*, lettura tenuta il 18 giugno 1967, Firenze, «Accademia Economico-Agraria dei Georgofili», 1967, p. 10.

A questa fase seguì, con il fascismo, quella del colonialismo demografico, ispirata in gran parte alla creazione di alternative per la manodopera italiana lontano dalla madrepatria, aprendo la via all'impegno delle imprese agrarie private, collegato all'azione dei grandi enti della colonizzazione.

Ma, qualsiasi fossero i risvolti culturali e politici delle diverse fasi, si trattava appunto di una particolare presenza coloniale, passata per un intervento di ammodernamento del territorio, tanto sotto l'aspetto delle infrastrutture che sotto quello della produzione agricola. Di quale fosse la condizione morfologica del territorio libico è stato scritto autorevolmente. Basti ricordare gli studi di Armando Maugini. Descrivendo il quadro storico-produttivo della Libia, Maugini metteva in evidenza la eterogeneità dei territori, la dipendenza dai cicli stagionali, in un'alternanza di floridi risultati e cicli spaventosamente negativi, in un quadro di endemica indigenza generale che l'amministrazione italiana non era in condizione di fronteggiare pienamente, dovendo intervenire con misure di emergenza, mentre prendevano vita opere strutturali e di collegamento. Se l'intervento sull'agricoltura libica non era mancato e aveva prodotto effetti, per quanto i risultati in Tripolitania e in Cirenaica fossero modesti e sempre ritardati da una persistente propensione al rifiuto dell'innovazione in sede locale, tra le conseguenze vi era stato un profondo mutamento del contesto socio-economico che aveva finito per penalizzare l'agricoltura⁹. Da una parte, l'agricoltura libica aveva conosciuto i medesimi problemi vissuti dall'agricoltura italiana in termini di investimenti, modalità produttive da evolvere, finanziamenti mancanti, ricerca di risorse idriche, dall'altra aveva dovuto seguire l'impostazione data dai grandi enti che avevano concorso, durante il fascismo, ad una colonizzazione che aveva alle spalle un progetto demografico difficile e contraddittorio e che aveva aspetti sociali e demografici tutt'altro che trascurabili, come si è accennato.

Organismi come l'Ente per la colonizzazione della Libia, l'Infps, l'Ina, l'Incis, il Raci, l'Azienda nazionale tabacchi, ed altri, avevano avuto un grosso ruolo in quella notevole operazione in cui l'investimento finanziario aveva tanti risvolti politici, economici e sociali che coinvolgevano moltissimi italiani. Ad esempio, durante il periodo della "colonizzazione demografica", l'Azienda nazionale tabacchi aveva impiantato un villaggio agricolo con 50 famiglie sul Gebel Garian; l'Infps aveva fondato anch'essa un villaggio agricolo e irrigato artifi-

⁹ Cfr. ARMANDO MAUGINI, *Riflessioni sull'agricoltura libica*, in «Rivista di agricoltura subtropicale e tropicale», LI (1957), 1-3, gennaio-marzo, pp. 3-18.

cialmente oltre 5.000 ettari di terreno, mentre cresceva il bisogno di forza-lavoro tanto locale che italiana, con le rispettive mansioni.

L'Ente per la colonizzazione aveva avuto ovviamente una funzione ulteriore di natura istituzionale. Istituito nel 1932 come Ente per la colonizzazione della Cirenaica, aveva visto estese, due anni dopo, le sue attribuzioni anche alla Libia orientale, riferendosi nella titolazione anche alla Tripolitania, divenendo poi, nel 1935, quando le due regioni vennero unificate amministrativamente, Ente per la colonizzazione della Libia, nome mantenuto fino al 1962. Guidato inizialmente da uno dei sindacalisti rurali fascisti di maggior prestigio, Luigi Raza, l'Ente si era fatto carico del tema demografico collegandolo alle bonifiche, costituendo centri agricoli, trasferendovi decine di famiglie di agricoltori, assegnando i poderi, fruendo di un'organizzazione scientifica cui davano lustro particolare elementi come Armando Maugini, direttore dell'Istituto agronomico per l'Oltremare, operante in Firenze fin dal 1905, del cui consiglio direttivo ero membro in rappresentanza del Ministero degli Affari esteri¹⁰.

Alla vigilia della guerra, ormai, la comunità italiana ammontava a circa centomila persone, distribuite per due terzi in Tripolitania e per un terzo in Cirenaica. Avvenendo in modo strettamente intrinseco all'impegno agricolo, l'insediamento riguardò principalmente due direttrici: in forma di proprietà privata immediata si svolse tramite l'acquisto di terra diretto dalle tribù locali o l'attribuzione di terre demaniali; in forma di proprietà privata da acquisire progressivamente, attraverso forme di allivellazione con prospettiva di approdo al possesso familiare, secondo una logica di colonizzazione demografica e con una procedura di rateizzazione del debito d'acquisto definitivo.

AGRICOLTURA E FIGURE SOCIALI TRA TRIPOLITANIA E CIRENAICA

In tutto questo l'agricoltura libica aveva consentito lo sviluppo di una classe di agricoltori e tecnici italiani appassionatamente intesi al miglioramento, assai al di là di un intervento generale di politica economica coloniale non completamente adeguato. Il processo doveva avvenire, secondo le intenzioni delle autorità italiane, nel versante settentrionale del Gebel creando aziende agricole attrezzate per la produzione di tipo arboreo e erbaceo con ampio impiego di manodopera

¹⁰ Cfr. FEDERICO CRESTI, *La costruzione dei primi villaggi agricoli della Cirenaica nella sezione fotografica dell'archivio dell'Ente per la colonizzazione della Libia*, «Africa», LXII (2007), n. 1, marzo. Cfr. anche i due volumi editi a Firenze, nel 1946, dall'Istituto agricolo coloniale: *Tripolitania: some photographic representations of Italy's action* e *Cirenaica: some photographic representations of Italy's action*.

bracciantile, integrandosi con la transumanza lì molto viva. Attorno agli operatori italiani, nel passaggio da un'agricoltura impostata su base economica e produttiva arcaica, nel formarsi di un impianto contrattuale più organico e 'occidentale', si era andata formando una realtà salariata, un mondo di compartecipanti e mezzadri che, se recepiva anche le contraddizioni esistenti nelle analoghe categorie italiane dell'epoca, costituiva una novità importante sotto l'aspetto sociale per la comunità libica. Bene o male, il nucleo degli agricoltori italiani aveva avviato un lavoro. Si trattava di un'opera iniziata che avrebbe necessitato di un lungo periodo per attestarsi e che, invece, la guerra e le sue conseguenze avevano condotto allo stallo di cui si discuteva, in un quadro di disgregazione e revisione non solo degli equilibri socio-economici arcaici di cui si è detto, ma anche di quelli appena impostati e necessariamente ancora incerti.

Dal punto di vista della comunità italiana, gli anni della guerra avevano costituito un elemento di forte variazione, per l'esodo iniziato il 10 giugno del 1940 ed il ricambio dapprima con soggetti diversi, tanto nuove unità di lavoratori che personaggi intesi agli affari bellici, in un complessivo declino della presenza demografica, ridottasi, in Cirenaica, dapprima a poche migliaia di unità e poi azzerata in conseguenza della definitiva conquista inglese. In Tripolitania, invece, approdavano profughi dalla Cirenaica fino a costituire un insieme di circa 40.000 persone, presente al gennaio del 1943, destinate poi, in buona parte, al rimpatrio. Entro il 1947, avveniva, in quel territorio, per la Comunità italiana, un processo complesso che, tra l'esodo di circa 17.000 individui, il rientro successivo di alcuni che venivano a ricomporre i nuclei familiari, continuava a garantire una presenza non indifferente, intorno alle 42.000 persone, mentre non vi era, di fatto, presenza italiana in Cirenaica.

I primi passi del governo libico dopo la guerra avvennero in un quadro assai diverso, segnato da molte incertezze. Alla stipulazione del trattato di pace con l'Italia, nel 1947, gli alleati mostravano ancora incertezze sul destino della maggior parte delle colonie ex italiane, mentre la Libia era ancora sotto la loro occupazione, con gli inglesi in Cirenaica e Tripolitania, gli americani insediati a Tripoli, i francesi nel Fezzan. L'ispezione di una Commissione alleata, nel marzo del 1948, rilevava un pauroso deficit di forza intellettuale e un alto grado di analfabetismo, un basso livello economico della popolazione, la sostanziale impraticabilità, nel breve periodo, dell'autogoverno¹¹.

¹¹ Cfr. GIORGIO ASSAN, *La Libia e il mondo arabo*, Roma, Editori Riuniti, 1959, p. 13.

Si sviluppava intanto l'azione difficilissima di Carlo Sforza, da ministro degli Affari esteri italiano, per il ritorno dell'Italia, in forma di mandato fiduciario nelle ex colonie, avviata già nell'imminenza della firma del trattato di pace italiano che conteneva clausole contrarie alle rivendicazioni italiane ed alle necessità demografiche del suo popolo, particolarmente critiche. Il voto che escludeva temporaneamente l'Italia dall'Onu determinava una politica di riavvicinamento all'Inghilterra che passava anche per le questioni coloniali e che indusse alla chiara formulazione di Sforza, nel maggio del 1949, sul riconoscimento del diritto all'indipendenza di Eritrea e Tripolitania, senza suonare rinuncia alla richiesta di amministrazione fiduciaria¹².

Mentre prendeva corpo il progetto Bevin-Sforza per la ripartizione dell'amministrazione fiduciaria all'Inghilterra (Cirenaica), all'Italia (Tripolitania), alla Francia (Fezzan), il dibattito politico libico si svolgeva intorno al futuro del Paese, tra l'ipotesi unitaria, cara agli indipendentisti, e l'ipotesi federalista, gradita agli occidentali, e le differenze corrispondevano alle diverse aspettative sull'esito monarchico o repubblicano del problema istituzionale. Si intrecciavano anche con i legami tra alcuni partiti e movimenti e le potenze interessate all'egemonia e con il montante problema del nazionalismo arabo e filopalestinese alimentato dalla questione di Israele. E, del resto, una delle parole d'ordine della Lega araba, nel periodo stesso in cui si chiudeva la guerra mondiale, era stata la piena indipendenza e l'unità della Libia.

Anche se il tentativo di rilancio del rinnovamento agricolo libico si valse di una collaborazione con gli esperti di vari Paesi, specialmente americani, la presenza di agricoltori italiani mantenne un rilievo specifico ancora assai importante. Il processo di redistribuzione della proprietà era in atto, essendo avviato il passaggio dagli enti italiani di colonizzazione al governo di Tripoli di una grande quantità di terra. In particolare, la cosa riguardava numerosi comprensori del Gebel cirenaico, densi di costruzioni rurali, piantagioni, terreni in via di trasformazione, e numerosi comprensori della Tripolitania, dei quali facevano parte poderi ben attrezzati per l'impianto di una piccola proprietà contadina sul vecchio assetto mezzadrile o per l'organizzazione, anche provvisoria in vista dell'approdo alla proprietà, di forme di affitto o miglioria.

Il destino dello sviluppo agricolo si giocava sul fronte dell'organizzazione produttiva, dell'ammodernamento coltivativo, del supera-

¹² Cfr. GIANLUIGI ROSSI, *Carlo Sforza e la questione coloniale*, in *Relazioni Internazionali. Scritti in onore di Giuseppe Vedovato*, vol. III, *Contributi*, Firenze, Biblioteca della «Rivista di Studi Politici Internazionali», 1997, pp. 439-448.

mento di difficoltà strutturali sempre più evidenti, come la provvisoria idrica, il rischio diffuso di erosione delle terre, il bisogno di rimboschimenti. Si trattava di definire il ruolo e il contributo della comunità italiana legata all'agricoltura anche sotto l'aspetto della competenza tecnica che le centinaia di agricoltori, allevatori, tecnici agricoli, ingegneri potevano tenere a disposizione del governo libico in un quadro eventuale di collaborazione.

L'ITALIA, IL MONDO ARABO, LA LIBIA

Tutto questo era presente ai due Governi in sede di trattativa, dopo l'accoglimento della dichiarazione di indipendenza libica da parte della Assemblea generale delle Nazioni Unite, nel novembre del 1950, e la risoluzione della stessa Assemblea, del 15 dicembre 1950, che stabiliva i principi con cui doveva avvenire la successione di sovranità. Essa faceva seguito alla risoluzione Onu del 21 novembre 1949 che disponeva l'indipendenza della Libia entro il 1° gennaio del 1952¹³. Il documento disponeva il trasferimento allo Stato libico del demanio pubblico e del «patrimonio indisponibile allo Stato italiano», il trasferimento secondo uno speciale accordo tra le parti del patrimonio disponibile dello Stato, comprese le partecipazioni finanziarie esercitate tramite gli enti (peraltro destinate alla consegna diretta da parte dei britannici dopo la creazione ufficiale del nuovo Stato, nel 1951); riconosceva all'Italia il diritto a mantenere gli edifici necessari ai suoi servizi diplomatici e scolastici, il rispetto dei beni, diritti e interessi acquisiti legalmente, il mantenimento delle concessioni rilasciate agli enti di colonizzazione in regola con le condizioni contrattuali¹⁴. La risoluzione individuava un percorso istituzionale per la Libia, tramite la convocazione di un'Assemblea nazionale rappresentativa degli abitanti al 1° gennaio 1951, la costituzione in quella sede di un governo provvisorio a partire dal 1° aprile, il trasferimento graduale ad esso dei poteri da parte delle potenze amministratrici entro il 1° gennaio 1952, e definiva l'applicazione delle disposizioni derivanti dal trattato di pace con l'Italia. Come impianto giuridico, la risoluzione

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ Cfr. GIUSEPPE VEDOVATO, *Relazione della II commissione permanente (Rapporti con l'estero, compresi gli economici – Colonie) sulla ratifica ed esecuzione dell'accordo tra l'Italia e la Libia di collaborazione economica e di regolamento delle questioni derivanti dalla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 15 dicembre 1950, con scambi di note, concluso in Roma il 2 ottobre 1956*, in «Atti Parlamentari», Camera dei deputati, Legislatura II, Documenti, Disegni di legge e relazioni, n. 3077A.

poneva un paletto fondamentale nell'articolo 6 che, a proposito della tutela dei diritti degli Italiani, recitava «purché siano stati legalmente acquisiti» aprendo la via a un possibile ampio contenzioso.

Ad ampliare la complessità del caso intervenivano anche decisioni del Tribunale delle Nazioni Unite che attribuivano allo Stato italiano una partecipazione nei grandi enti cui si è accennato, segnatamente nell'Ina, nell'Incis, nel Raci, derivandone la conseguenza di un trasferimento totale della proprietà dei beni allo Stato libico.

L'accordo italo-libico non era comunque facile da raggiungere. Ciò cui si doveva arrivare non era un mero documento di sistemazione giuridica degli interessi, quanto una vera e propria carta fondamentale dei rapporti a venire. Non potevano non essere condivise le valutazioni sul bisogno di ritorno alla massima produttività del sistema agricolo, né vi era difficoltà da parte italiana verso un processo di ridefinizione dei rapporti che, ridimensionando o liquidando il forte potere degli enti affermato dal fascismo, desse vita ad un impianto di piccola proprietà non così lontano, sul piano dei principi, da quanto il governo centrista andava impostando in tema di riforma agraria in Italia. Era soprattutto la Tripolitania a raccogliere le maggiori speranze, stanti le maggiori difficoltà strutturali della Cirenaica.

Così, la risoluzione dell'Onu e le citate decisioni del Tribunale dell'Onu prefiguravano un quadro giuridico abbastanza vincolante per la Libia sui beni italiani. Da parte sua, la Libia, ordinata in nuovo Stato ufficialmente, in forma di monarchia federale dal 24 dicembre del 1951, affrontava il tema mettendo avanti la cosiddetta questione delle «proprietà usurpate»¹⁵.

Ufficializzato il nuovo Stato, secondo la scadenza fissata dalla risoluzione dell'Onu, era stato possibile avviare le trattative per un accordo che, nel quadro dei principi fissati dalle Nazioni Unite, comprendesse garanzie efficaci per la comunità italiana. La questione conobbe diverse fasi, prendendo avvio effettivo nel novembre del 1952.

La prima fase dei contatti, tra il novembre del 1952 e l'agosto del 1953, registrò notevoli differenze di opinione tra le due delegazioni. La parte libica sosteneva che la questione delle proprietà italiane andasse affrontata in maniera radicalmente nuova in forma di trattativa, indipendentemente dai principi fissati dall'Onu, ciò che significava anche una verifica di legittimità per tutte le proprietà pubbliche e private e dunque un contenzioso capzioso, contrariamente al parere della controparte italiana che intendeva mantenere la questione ancorata al documento del dicembre 1950.

¹⁵ Cfr. BNCF, Archivio Vedovato, Filza in sistemazione (Libia 2), Appunto di Giuseppe Vedovato, cit.

Nell'articolarsi delle posizioni libiche influivano anche potenti fattori interni, in gran parte afferenti al confronto tra posizioni radicalmente distanti. La lunga linea 'sismica' che attraversava Medio Oriente, Africa ed Asia, contrapponendo un mondo islamico come dimostravano in quegli anni le irrequietezze del Pakistan e del Marocco, passava per la Libia e si intrecciava anzi con la battaglia politica che alcuni ambienti conducevano contro il re Idris e la sua corte. Da una parte la lotta all'Occidente che particolari gruppi, come Omar-el-Muhtar, conducevano in forma dura e clandestina, dall'altra il coacervo di aspettative politiche che, legandosi con quel tema, investivano il trono muovendo dalla classe dirigente come dalla società civile¹⁶. L'insediamento di re Idris aveva già aperto una cesura tra due mondi. Se registrava il consenso della maggioranza degli abitanti della Cirenaica-Barca e in parte del Fezzan, e, più in generale, di un fronte moderato-conservatore espressione dei gruppi dirigenti urbani e di alcune grandi circoscrizioni organizzate su base tribale che ne riconoscevano un importante ruolo religioso, il re trovava invece l'opposizione dei cosiddetti «radicali, degli unionisti arabi», dei nazionalisti della Tripolitania, delle sinistre attratte dall'URSS¹⁷.

LA MISSIONE VEDOVATO IN DIECI PAESI ARABI

Nonostante queste difficoltà, poté considerarsi assai importante lo svolgimento della missione economica in vari Paesi africani, tra cui la Libia, che mi trovai a guidare¹⁸. L'operazione si svolse tra il novembre e il dicembre del 1954, con un ampio programma riguardante Siria, Giordania, Irak, Kuwait, Libano, Arabia Saudita, Sudan, Egitto, Libia, ed il programma fu completato nel luglio del 1955 con una visita nello Yemen. Non era un programma formale perché servì a collegare l'imprenditoria italiana privata e pubblica con quei mondi in evoluzione in modo tale da consentire agli Italiani di rendersi conto direttamente delle trasformazioni in atto in quei territori, raccogliere dati, intrecciare contatti, alle forze economiche locali di prendere atto di un'immagine qualificata del nostro Paese e della qualità dell'offerta produttiva che ormai, a distanza di meno di un decennio dalla fine della guerra, era stata messa a punto con grande competitività internazionale. La missione "di buona volontà" o "di amicizia", come fu definita, avveniva sotto gli auspici del centro per le relazioni italo-arabe e coinvolgeva una folta rappresentanza di operatori eco-

¹⁶ Cfr. RAY ALAN, *Senza l'Italia la Libia non sta in piedi*, cit.

¹⁷ Cfr. JULIETTE BESSIS, *La Libia contemporanea*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1991, p. 91.

¹⁸ Cfr. BNCF, Archivio Vedovato, Filze Libia e Missioni economiche.

nomici e rappresentanti dei ministeri interessati. Brevi soste di tre o quattro giorni nelle diverse capitali consentirono proficui risultati economici, ma in molti casi dettero luogo a consistenti risultati politici. Fu, infatti, mio compito preminente far comprendere che lo stabilirsi di rapporti commerciali con Israele, da poco raggiunto, non aveva alcun significato di inimicizia con i Paesi arabi, come invece taluni rappresentanti di essi tendevano ad accreditare¹⁹.

Le varie tappe della visita furono anche preziosa fonte di conoscenza dello stato dell'arte in quei mondi sottoposti a un grande mutamento epocale. Tra i Paesi visitati era appunto la Libia, territorio ancora in attesa di programmi organici di miglioramento di una situazione preoccupante, impegnato nel tentativo di ripristinare con fondi propri la strada litoranea, di realizzare un collegamento stradale tra il Fezzan e Tripolitania e Cirenaica, di costruire il porto di Bengasi, di risolvere il problema del rifornimento idrico e dell'irrigazione, di controllare un sistema distributivo dei prodotti agricoli fino a quel momento insufficiente²⁰.

Il grande successo della missione economica, accolta con un calore senza precedenti, e presupposto per l'importantissimo salto di qualità rappresentato dall'elevazione, in alcuni Paesi, delle rispettive rappresentanze al grado di Ambasciata²¹, l'evidenza data dalla stampa libica all'evento, l'accoglienza all'aeroporto da parte di due ministri libici, delle Finanze e dell'Economia nazionale, il ricevimento a Palazzo reale²², furono tutti segni assai significativi, dati i precedenti.

La missione economica fu una grande occasione perché io, d'accordo con il governo italiano, conferissi con il primo ministro libico Ben Halim, prendendo atto del desiderio di una rapida soluzione della questione dei beni italiani²³. Erano accenti nuovi quelli di un politico libico che riconosceva l'operosità attiva degli Italiani in Libia, cominciando a dare ampie garanzie per il loro destino laggiù. Il viaggio

¹⁹ Cfr. *L'on. Vedovato ci ha detto*, in «Rivista della Tripolitania», 25 dicembre 1954.

²⁰ Cfr. GIUSEPPE VEDOVATO, *Due missioni economiche in dieci paesi arabi*, in *Relazioni internazionali. Scritti in onore di Giuseppe Vedovato*, vol. I, *Testimonianze*, Firenze, Biblioteca della «Rivista di Studi Politici Internazionali», 1997, p. 463.

²¹ Cfr. BNCF, Archivio Vedovato, Filza in sistemazione (Libia 2), Appunto di Giuseppe Vedovato, cit.

²² Cfr. *È giunta a Tripoli la missione italiana*, in «Il Momento», 11 dicembre 1954; *La missione Vedovato giunta in Tripolitania*, in «Il Popolo», 11 dicembre 1954.

²³ Cfr. BNCF, Archivio Vedovato, Filza in sistemazione (Libia 2), Appunto di Giuseppe Vedovato, cit. Cfr. anche *Colloqui a Tripoli della missione Vedovato*, in «Il Globo», 12 dicembre 1954.

rese anche possibile l'incontro con la comunità italiana di Tripoli, cui potei rivolgere il mio riconoscimento e una promessa d'impegno politico che avrei poi sempre mantenuta:

«Eravamo convinti, ma più ce ne siamo convinti dopo questo viaggio, che i rapporti fra l'Italia e questi Paesi devono essere rapporti, come in realtà sono, di assoluta parità spirituale, prima che politica. Ho ancora negli occhi la visione di un incontro con operatori economici di un Paese nel quale le sfere dirigenti sono divise. Ci sono da una parte i giovani fanatici membri del governo che sostengono la necessità della industrializzazione, dell'autarchia; dall'altra parte uomini, più saggi secondo noi, i quali sostengono la necessità di una tradizionale attività di quel Paese, anche rinunciando a programmi di industrializzazione e di autarchia. Ebbene, la cosa che più li colpì (al punto tale che sentirono il bisogno di fare un comunicato speciale per ringraziare la Delegazione italiana) fu che in un discorso io dichiarai che i rapporti fra i due Paesi dovevano considerarsi su un piano di parità spirituale. Questo motivo secondo noi dev'essere dominante. Trattasi di Paesi e di popoli che vogliono guardarsi negli occhi, che vogliono marciare mano nella mano. Guardarsi negli occhi e marciare mano nella mano che è ancora più indispensabile quando si tratta di Paesi che bene o male, chi più chi meno, hanno attinto alla civiltà che dal Mediterraneo si è espressa. Questa conclusione, che non è certamente di carattere economico, che non è certamente di carattere finanziario, che direi supera anche i termini politici, tendo in modo particolare a ricordarla [...] perché secondo me è il presupposto dei presupposti, è l'*humus* che può consentire non solo il fiorire del commercio, l'intensificarsi dei rapporti economici, la cooperazione più vasta nel campo economico, ma che può anche consentire, come certamente consentirà, quella vicendevole fiducia che è indispensabile in questi rapporti. E poiché questa *humus* non è costituita da un fertilizzante che l'Italia può lanciare dall'aereo, come tanti coriandoli in tempo di carnevale, ma è costituita dai semi che ciascuno di voi italiani rappresenta nei Paesi in cui vive, è evidente che questo discorso si riferisce soprattutto a voi italiani che avete la ventura di vivere all'estero, ventura che si trasforma in un impegno: quello cioè di rendersi conto che l'Italia del dopoguerra è una cosa diversa dall'Italia dell'anteguerra; quello di rendersi conto che nel mondo d'oggi molta acqua è passata, sotto i vari ponti delle capitali mondiali ed europee; quello ancora di rendersi conto che nella nuova comunità internazionale ogni Paese ha il suo peso, ogni economia ha la sua funzione, ciascuno di noi ha un contributo da portare. Ed è con la certezza - che per noi è assoluta - che ciascuno di voi, proprio perché italiano, senta al massimo grado questa sua funzione che io vi ringrazio per la benevola attenzione che mi avete accordato stasera e vi auguro che quando, presto, prestissimo, ci si possa incontrare come è avvenuto in questo nostro itinerario o in una strada sperduta o nel formicolare di una capitale o intorno ad un tavolo di studio, ci si possa guardare negli occhi ambedue, tutti insieme si possa sentire la gioia di essere italiani»²⁴.

²⁴ *L'on. Vedovato ci ha detto*, in «Rivista della Tripolitania», cit.

La missione contribuì certamente all'evoluzione delle trattative che cominciarono ad uscire dallo stallo accennato, riconducendo la parte libica allo svolgimento del confronto nel quadro dei principi della risoluzione Onu. Il ruolo del primo ministro, al potere dall'aprile del 1954, nella vicenda doveva risultare davvero determinante. L'atteggiamento di ostilità di parti del mondo libico verso la nostra comunità non corrispondeva al sentire comune e agli orientamenti del governo di Tripoli.

DIETRO LE QUINTE PER IL DIALOGO

Del nuovo orientamento libico fu prova, nello stesso 1954, la sostituzione del governatore libico della Tripolitania, Saddiq Muntasser, particolarmente ostile agli Italiani, con Busairi, addirittura trasferito alla nuova carica da quella di ministro degli Esteri, perché potesse registrarsi un clima assolutamente diverso, come il Re desiderava²⁵. Come ho accennato, quell'orientamento doveva inquadrarsi in una volontà di confronto sulla delicatissima questione delle proprietà italiane che, densa di angolazioni giuridiche, ne aveva di politiche assai più rilevanti. Anche per questo, pareva – al governo libico – desiderabile che il capo della delegazione italiana fosse un politico, in grado di muoversi più agevolmente nell'intricato scenario che si era stabilito. La nuova linea del governo libico, infatti, andava proprio nella direzione di spostare la trattativa dal piano prevalentemente giuridico a quello principalmente politico, in modo che si potesse uscire tanto dall'analisi specifica delle situazioni dei beni, quanto dalla rigidità dei vincoli fissati in sede internazionale. Nell'aprile del 1954, il negoziato poté inquadrare le intese a carattere prevalentemente patrimoniale in un più ampio atto bilaterale di portata politica²⁶.

Per questo il ministro delle Finanze libico, El-Anesi, aveva chiesto di vedermi da solo e così avvenne l'11 settembre del 1954²⁷. Anche se ci eravamo incontrati in altre occasioni, questa volta le questioni sul tappeto erano delicatissime. La sostituzione del governatore della Tripolitania doveva intendersi come segno di volontà di dialogo. La Libia aveva raggiunto in quel periodo importanti accordi con gli americani e con gli inglesi e un analogo risultato nel dialogo con gli italiani

²⁵ Cfr. BNCF, Archivio Vedovato, Filza in sistemazione (Libia 2), Appunto di Giuseppe Vedovato, cit.

²⁶ Cfr. GIUSEPPE VEDOVATO, *Relazione della II commissione permanente (Rapporti con l'estero, compresi gli economici – Colonie) sulla ratifica ed esecuzione dell'accordo tra l'Italia e la Libia*, cit.

²⁷ Cfr. BNCF, Archivio Vedovato, Filza in sistemazione (Libia 2), Appunto di Giuseppe Vedovato, cit.

avrebbe completato il quadro dei rapporti con l'Occidente. Era vero altresì – ed io lo feci osservare francamente al mio interlocutore –, che cogenti ragioni imponevano prudenza e accortezza al governo italiano. Nell'opinione pubblica italiana sussistevano ampi dubbi sull'opportunità di un atteggiamento particolarmente 'generoso' del governo sulla questione e ciò aveva riflessi politici importanti. In Parlamento, infatti, una discussione avrebbe fatto emergere l'ostilità della destra a qualsiasi soluzione che mettesse in discussione l'interesse 'patriottico' che si legava al problema, mentre le sinistre, impegnate in una opposizione radicale e senza quartiere su tutta l'area delle vicende politiche, non avrebbero certo appoggiato il governo.

Qual'era il punto? Se si fosse andati ad una bocciatura della ratifica parlamentare degli accordi, qualsiasi progresso nei già difficili rapporti tra Italia e Libia sarebbe stato impedito ed anzi si sarebbero verificati regressi²⁸.

El Anesi si mostrò sensibile alla necessità di evitare quel rischio, ma intese premere perché il governo italiano mostrasse una minore rigidità sul problema. Chiese anche uno sforzo verso i coloni italiani perché si allentasse la loro pressione, ma era pur vero che la situazione dei nostri connazionali in Libia non presentava le medesime spigolosità del caso francese. Io stesso feci notare all'illustre interlocutore come i coloni francesi avessero una solida rappresentanza parlamentare dei loro interessi, mentre quelli italiani soffrivano di poca presenza politica e di grande debolezza economica²⁹. Era altresì vero che il governo libico aveva bisogno di un saldo interlocutore occidentale nel crescente stato di crisi che, non solo, aveva generato il cambio favorevole a Ben Halim, ma si esprimeva attraverso gli omicidi politici, tra gli altri quello di Ibrahim-el Sciagli, consigliere del re e sostenitore della vicinanza all'Occidente, gli arresti anche di aristocratici considerati inaffidabili, la rimozione di senatori anche di nomina regia, e così via³⁰.

Il colloquio con El Anesi poteva comunque dirsi positivo e sussistevano le premesse perché potesse finalmente concludersi la trattativa.

Ma restavano tutte le ansie di una comunità come quella italiana che, dall'evoluzione degli eventi attendeva la prospettiva del proprio futuro, ancorato ad una somma incertezza in caso di fallimento, aperto a interessanti orizzonti in caso di consolidamento dei rapporti con la Libia che avrebbe sicuramente provocato occasioni favorevoli.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Cfr. RAY ALAN, *Senza l'Italia la Libia non sta in piedi*, cit.

Era indubbio però che il rapporto tra i due Paesi era evoluto e che tanto la missione economica, quanto i contatti speciali descritti cui avevo contribuito in prima persona, rappresentavano passaggi decisivi verso il dialogo. Diverse pubblicazioni riportarono gli esiti della missione economica, sottolineandone i risultati positivi. Un volume dell'Ice, *Paesi arabi*, offriva il resoconto del viaggio specialmente sotto l'aspetto commerciale con ampia esposizione quantitativa; un altro libro, *Conoscere i mercati arabi*, offriva una serie di articoli di «La Gazzetta del Mezzogiorno» e di «24 Ore», non firmati, ma miei, cui poteva fare da prefazione la conferenza stampa da me tenuta a Palazzo Chigi il 17 dicembre del 1954; una terza monografia riportava il mio discorso alla Camera dei deputati, del 19 ottobre 1955, in cui assumeva particolare rilievo la considerazione dei risultati raggiunti, anche attraverso la missione, nei rapporti con la Libia. Il principale giornale vicino alla comunità italiana di Tripoli scriveva:

«Difficile trovare tra libici e italiani di Libia chi non segua con estremo interesse tutto ciò che riguarda i rapporti tra l'Italia e la Libia, tra l'Italia e i Paesi arabi, ed in particolare adesso che questi ultimi sembrano avviati con sicurezza verso quell'unico corso razionale tracciato dagli interessi reciproci nel bisogno di una chiarificazione la cui necessità è sentita, di esigenze reali, di interdipendenze non tutte note ai più e del loro confrontarsi con gli uomini che dirigono la politica italiana, quella libica e quella degli altri Stati arabi, che in particolare fanno piacere agli italiani di Libia»³¹.

Tutto questo fece sì che, il 2 ottobre del 1956, potesse concludersi l'accordo italo-libico di «collaborazione economica e di regolamento delle questioni derivanti» dalla risoluzione dell'Onu, tanto atteso. Si trattava di un testo di 19 articoli, con 20 allegati e molti scambi di lettere³². L'accordo sanciva la volontà delle parti di stipulare un trattato di amicizia, commercio, navigazione e un accordo culturale, mentre prefigurava un consenso comune, per la questione dei beni, secondo i principi generali della successione di sovranità e i principi individuati dall'Onu.

Tra le clausole di maggior rilievo e di più diffuso interesse, alcune riguardavano il trasferimento alla Libia delle proprietà demaniali e del patrimonio pubblico e dei beni appartenenti ad alcuni enti italiani di diritto pubblico, la concessione all'Italia della proprietà di alcuni

³¹ *Come hanno visto la Libia e i Paesi arabi le due missioni Vedovato*, in «Corriere di Tripoli», 3 febbraio 1956.

³² Cfr. GIUSEPPE VEDOVATO, *Relazione della II commissione permanente (Rapporti con l'estero, compresi gli economici – Colonie) sulla ratifica ed esecuzione dell'accordo tra l'Italia e la Libia*, cit.

edifici e aree di rilevante interesse politico e sociale, il rispetto dei diritti individuali e degli interessi italiani³³.

In particolare, l'articolo 6 e l'allegato A riguardavano il trasferimento dei beni appartenenti agli enti, l'articolo 7 e gli allegati B e C sanzionavano la proprietà degli edifici diplomatici e scolastici nei termini indicati dalle Nazioni Unite e stabilivano la concessione di un'ampia area per la costruzione di un ospedale italiano³⁴. Ma era soprattutto l'articolo 9 a rappresentare un passo fondamentale perché, nei due primi paragrafi, il governo libico si impegnavano a non produrre e a non consentire rivendicazioni nei confronti della proprietà dei cittadini italiani, per situazioni precedenti la creazione dello Stato libico, mentre garantiva anche a loro l'esercizio libero e diretto dei propri diritti; nelle altre parti, l'articolo 9 regolava le concessioni agricole e urbane, abolendo la clausola risolutiva per quelle che fossero ben gestite, riconoscendo in quel caso la proprietà ai conduttori, anche se, efficace in Tripolitania, l'articolo non poteva esserlo in Cirenaica, per l'abbandono cui si è accennato. L'articolo in questione, comunque, aveva il grande valore di superare le ambiguità e dissensi che potevano derivare dall'impostazione dell'articolo 6 della risoluzione Onu sui diritti 'legali' dei proprietari italiani.

Gli articoli 10-11 e gli allegati E1, E2, G1, G2, H, I1, I2, L1, L2, M, N1, N2, O1, O2, P, regolavano la sistemazione della colonizzazione contadina italiana in Tripolitania a suo tempo organizzata dall'Inps e dall'Ente per la colonizzazione della Libia, consentendo che, dei 1331 poderi condotti da famiglie coloniche italiane al tempo dell'accordo, il 10% circa – quello che presentava un dimostrato stato di autosufficienza – venisse trasferito in piena e libera proprietà entro tre mesi, mentre il rimanente, sottoposto a un piano di valorizzazione guidato da tecnici italiani, avrebbe avuto il medesimo destino di piccola proprietà contadina in quattro anni. Era fondamentale il fatto che, in base specialmente al capoverso 6 dell'articolo 10, il titolo definitivo di proprietà ai coloni spettasse indipendentemente dai risultati conseguiti perché metteva le famiglie al riparo da eventuali insuccessi imputabili ad avversità naturali o ad eventi esterni all'attività lavorativa. Il meccanismo previsto dagli articoli 10 e 11 metteva in condizione 1.500 coltivatori di divenire proprietari di poderi d'estensione media intorno ai 25 ettari per una superficie complessiva di terreni valorizzati per 40.000 ettari³⁵.

L'articolo 12 riguardava il trasferimento a un nuovo ente libico delle obbligazioni Inps, Inam, Inail e delle risorse di riserva, e il 15,

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Ibidem.*

anch'esso importante, riconosceva il diritto a cittadini italiani e persone giuridiche che avevano lasciato la Libia dal 1940 in poi o che lo avrebbero fatto nei quattro anni successivi alle ratifiche degli accordi di trasferire i loro beni mobili e immobili, anche conseguenti alle vendite dei beni. L'articolo 16 si occupava del contributo economico italiano alla ricostruzione della Libia – una sorta di risarcimento non ufficializzato – consistente in un milione in contanti di lire libiche nell'immediato, in un milione e 750.000 lire rateizzate come sostegno all'acquisto di prodotti industriali italiani, formula questa che compariva negli analoghi accordi della Libia con USA e Gran Bretagna per cifre più elevate³⁶.

Il contributo, che metteva l'Italia sul medesimo piano dei Paesi occidentali impegnati in favore degli Stati in via di sviluppo, favoriva la crescita della Libia e, di conseguenza, si rifletteva favorevolmente sulla comunità italiana, mentre non aveva significato negativo per la bilancia commerciale italiana. Infatti, il saldo era attivo di 4 miliardi di lire all'anno, mentre il contributo significava un risparmio di valuta pregiata (le sterline libere), prefigurava un incremento per le commesse italiane, predisponendo un mercato più vasto. Ciò era positivamente in linea con il quadro finanziario che vedeva una partecipazione del capitale italiano al 60% nell'Istituto finanziario libico, sorto nel 1953-54 con il compito di estendere la platea dei mutui a medio termine per le attrezzature agricole e industriali, e al 10% nell'Agenzia libica di pubblico sviluppo e stabilizzazione, sorta nel 1952 per la costruzione di opere pubbliche e l'importazione di cereali, l'impegno di tre banche italiane per oltre il 65% del volume complessivo di affari, la costituzione in corso di un nuovo ente di risparmio italo-libico a prevalente partecipazione di capitale italiano³⁷.

Gli articoli 17 e 18 riguardavano l'impegno all'arbitrato in caso di controversia. Gli allegati avevano anch'essi rilevante interesse, specialmente un nutrito scambio di lettere tutte datate lo stesso giorno, 2 ottobre 1956, e tutte con l'*incipit* «ho l'onore di», tra il presidente italiano del Consiglio dei ministri, Antonio Segni, e il primo ministro libico, Ben Halim. Servivano a una serie di puntualizzazioni riguardanti i diversi articoli. Nelle prime due lettere, rispettivamente a firma Segni e Ben Halim, identiche nel testo, salvo le righe formali iniziale e finale, la parte italiana riconosceva, in margine all'art. 3, il trasferimento alla Libia dei beni appartenuti al partito fascista e del-

³⁶ Cfr. JULIETTE BESSIS, *La Libia contemporanea*, cit., p. 91.

³⁷ Cfr. GIUSEPPE VEDOVATO, *Relazione della II commissione permanente (Rapporti con l'estero, compresi gli economici – Colonie) sulla ratifica ed esecuzione dell'accordo tra l'Italia e la Libia*, cit.

la stazione terminale di cavi sottomarini di collegamento, attestando di aver ricevuto il riconoscimento della locazione decennale, a canone nominale, dell'immobile gestito dal Circolo Italia; per l'art. 5, il governo italiano assumeva a proprio carico gli indennizzi per le passate espropriazioni se a favore di cittadini libici, mentre garantiva il pagamento di quelle dovute a italiani; per l'art. 6, il governo libico si impegnavano a regolarizzare le posizioni dei dipendenti degli enti con sede centrale in Libia e attività limitata al Paese africano, il cui patrimonio era stato trasferito ad esso, provvedendo anche alle liquidazioni; per l'art. 12, il governo libico si impegnavano a locare all'Inps gli immobili in esercizio a Tripoli dal momento della cessione del patrimonio per tutto l'esercizio dell'attività futura; per l'art. 18, i due governi riconoscevano comprese negli accordi la cancellazione delle ipoteche negli enti di colonizzazione a favore della cessata amministrazione italiana e la cancellazione delle ipoteche a favore di proprietari italiani avvenuta prima della costituzione dello Stato libico. La terza lettera, a firma Ben Halim, chiedeva il punto di vista italiano sulla Cassa di risparmio della Libia e sulla consistenza dei diritti di credito dello Stato italiano verso di essa, mentre annunciava l'intenzione di valutare con i dirigenti dell'ente l'eventuale ripresa dell'attività; la quarta, a firma Segni, chiariva che quella Banca, essendo fondazione di carattere pubblico con sede a Tripoli era soggetta alla legge libica e che lo Stato italiano riconosceva di non avere pretese sul patrimonio dell'ente, ma riaffermava il diritto a tutelare gli interessi dei terzi, mentre enunciava il comune intento di demandare a una commissione mista l'esame degli eventuali diritti di credito dello Stato italiano verso la Banca da trasferire alla Libia e ogni questione relativa a interessi di terzi e prendeva atto dell'annunciata valutazione congiunta sulla ripresa dell'attività. La quinta, a firma Ben Halim, garantiva che l'organo di custodia dell'Inps – ramo colonizzazione e Ente per la colonizzazione della Libia – non avrebbe compromesso l'attuazione delle intese fino alla costituzione del Consiglio di sorveglianza; la sesta, a firma Segni, ne accusava ricevuta. La settima (italiana) precisava, rispetto all'allegato A, che gli edifici della Banca d'Italia in Libia venivano ceduti per la cifra di 100 lire; l'ottava (libica), ne accusava ricevuta. La nona, a firma Ben Halim, garantiva che la Cirenaica era compresa nella dizione Libia dell'art. 9, così che anche lì non vi era impedimento ai diritti di proprietà degli italiani, salvo specifiche circostanze di ordine pubblico riguardanti individui, mentre chiedeva conferma della rinuncia in quel territorio a ogni rivendicazione dell'Ente di colonizzazione; la decima, a firma Segni, prendeva atto e confermava. L'undicesima e la dodicesima, a firma rispettiva, riguardavano diritti individuali di canone dei terreni e la tredicesima e la quattordicesima modalità di pagamento. La quindicesima, a firma Segni, chiedeva conferma sulla revoca delle misure di requisizione o, in

subordine, l'aggiornamento dei prezzi; la sedicesima (libica) consentiva. La diciassettesima e la diciottesima concernevano i modi di pagamento delle pensioni militari e civili, affidato al controllo di una commissione mista e di particolari uffici; la diciannovesima e la ventesima la liquidazione dei due enti coloniali citati sopra a datare dallo stesso 2 ottobre 1956; la ventunesima e la ventiduesima aspetti marginali riguardanti il valore dei poteri; la ventitreesima e la ventiquattresima l'esclusione di responsabilità dell'Inps verso oneri di pensionati e assicurati trasferitisi in Italia dal 1° luglio 1957 all'avvento del nuovo ente libico; la venticinquesima e la ventiseiesima la restituzione del materiale archeologico alla Libia; la ventisettesima e la ventottesima l'intesa per i depositi liquidi degli istituti di assicurazione sociale esistenti in Libia, devoluti, meno cento milioni di lire italiane, al governo di quel Paese.

I RISULTATI DEL DIALOGO E LA RATIFICA PARLAMENTARE

Sul piano politico, per quanto riguardava l'Italia, l'impegno economico maggiore di quanto avrebbe richiesto una lettura esclusivamente giuridica delle trattative trovava corrispettivo nei riconoscimenti alla posizione degli italiani di Libia, ma andava vantaggiosamente al di là di quanto la risoluzione Onu avesse concesso in termini di riconoscimento della proprietà degli enti, senza contare il peso negativo in proposito della citata sentenza del Tribunale internazionale. Inoltre, l'accordo faceva sì che il passaggio di proprietà dei poteri avvenisse non attraverso il governo libico, ma attraverso un consiglio misto di sorveglianza, e travalicava anche in questo caso le scelte Onu perché, ai fini del passaggio di proprietà, prescindeva dai disciplinari di concessione, per fare maggior posto alle specifiche valutazione dello stato produttivo e ad altri elementi di valutazione. Il governo italiano proseguiva l'intenso lavoro per rafforzare i rapporti con la Libia cui contribuì anche una visita ufficiale del sottosegretario Alberto Folchi, nel maggio del 1957, mirata a limare ulteriormente lo strato di diffidenza permanente in alcuni ambienti locali³⁸.

Era prevalso il criterio politico proposto da Ben Halim e favorito dai nostri incontri. Come spiegò il relatore Martini al Senato, l'accordo superava una grande instabilità e la precarietà della comunità italiana e si svolgeva in spirito di reciproca amicizia, lasciando spazio a una presenza nuova e moderna dell'Italia nel contesto africano, dopo l'infelice esperienza dell'occupazione³⁹. Del resto, la Libia aveva nell'Italia un *partner* economico e commerciale di primo piano che pre-

³⁸ Cfr. *L'Italia in Libia*, nota dell'Agenzia «Kronos», 7 maggio 1957.

³⁹ Cfr. *Relazione Martini per la III commissione permanente*, cit.

vedeva sul piano delle importazioni in Italia rottami ferrosi, pelli, olio d'oliva, semi oleosi, e sul piano dell'esportazione verso la Libia benzina, prodotti tessili, macchinari, autoveicoli, concimi⁴⁰. L'Italia poteva anzi presentare ormai un'identità ben diversa da quella imperialistica conosciuta non molto tempo prima dalla Libia. D'altra parte l'Italia, rifacendosi alla sua migliore tradizione di pensiero e di azione, non poteva, né sapeva dimenticare una visione universale dell'ordinamento della grande famiglia dei popoli, che salvaguardando con l'integrità territoriale la provvidenziale e insostituibile vocazione di ogni nazione, tutte le trascendeva in un ordine nuovo di pace feconda che rispondeva alle esigenze più profonde dello spirito umano.

Il consenso parlamentare venne dopo che molte speranze di successo vacillavano, dato anche il periodo di imminente chiusura dei lavori delle Assemblee, e – come ebbe a scrivermi un alto funzionario del Ministero degli Affari esteri –, la «possibilità di giungere a detta ratifica prima delle ferie dei parlamentari sembrava ormai remota»⁴¹. Il dibattito in Senato dimostrò gli orientamenti che avevo indicato a El Anesi, ma rivelò anche il successo dell'azione di governo. Se al centro il senatore Galletto approvò pienamente l'accordo, a sinistra il socialista Cianca criticò le clausole del trattato ma annunciò voto favorevole in nome degli interessi dei lavoratori italiani e dell'apprezzamento per la politica estera italiana nel Mediterraneo. A destra, il missino Ferretti contestava nel trattato ciò che suonava critica al colonialismo fascista e rivendicava il sacrificio dei lavoratori e combattenti, ma annunciava anch'egli voto favorevole. L'estrema sinistra comunista, che svolgeva con Donini una dura requisitoria storica, rivendicava un interesse della classe operaia alla difesa degli italiani in Libia e non esprimeva «voto contrario». Il provvedimento, insomma, passava con sostanziosa maggioranza e non era certo un fatto frequente all'epoca. Il sottosegretario Folchi poteva concludere individuando nel trattato la liquidazione della politica del passato e insieme la premessa per una più feconda collaborazione tra Italia e Libia, come cellula di un più generale clima di collaborazione e pace nel Mediterraneo⁴².

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Cfr. BNCF, Archivio Vedovato, Filza in sistemazione (Libia 2), Lettera di Piero Vinci (Ministero Affari esteri) a Giuseppe Vedovato, 5 agosto 1954.

⁴² Cfr. 557° *Resoconto sommario del dibattito sulla ratifica ed esecuzione dell'accordo tra l'Italia e la Libia di collaborazione economica e di regolamento delle questioni derivanti dalla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 15 dicembre 1950 con scambi di note, concluso in Roma il 2 ottobre 1956*, in «Atti Parlamentari», Senato della Repubblica, legislatura 1953-1957, 18 luglio 1957.

Alla Camera, il disegno di legge fu discusso in commissione Affari esteri, di cui ero segretario. Essendomi affidata la relazione per l'aula, la svolsi ricostruendo le vicende fondamentali che avevano condotto all'accordo, ed esaminando dettagliatamente i contenuti dei 19 articoli, esponendone i riflessi per le attività italiane agricole e finanziarie. Non volli nascondere le difficoltà che incombevano sull'intesa, ancora bisognose di superamento, a cominciare dal profondo logorio subito da molte famiglie contadine italiane, in qualche caso soggette all'abbandono senza che il governo libico avesse consentito l'afflusso di una corrispondente emigrazione capace – proficuamente per tutti – di mantenere elevato il livello produttivo. Ricordai che l'opera della gestione stralcio, incaricata di svolgere nel quadriennio seguente l'accordo i programmi previsti nei vari comprensori secondo gli allegati, con il fine di trasformare le figure contrattuali in forme di proprietà coltivatrice diretta, presupponeva la piena tranquillità dell'ambiente e una larga armonia tra tutti i soggetti. Tracciavo il quadro delle condizioni politiche generali e internazionali in cui il rapporto tra l'Italia e la Libia costituiva un elemento di grande importanza e delicatezza per il futuro della vasta area mediterranea:

«L'entrata in vigore dell'accordo non costituirà un punto d'arrivo nei rapporti instauratisi fra l'Italia ed il giovane Regno Unito di Libia, sibbene un punto di partenza, nonché promettente, realmente operante. Nel corso di recenti conversazioni, una delle più autorevoli e lungimiranti personalità politiche libiche ha sottolineato che, "l'Italia è come un ponte gettato sul lago Mediterraneo al fine di allacciare la sponda africana con quella europea". E che tale sintomatica espressione non sia soltanto formale, lo si può dedurre anche dal rispetto, dalla stima e dall'amicizia di cui in Libia, pur al di fuori dei buoni rapporti ufficiali che intercorrono fra i due Paesi, godono gli appartenenti a quella nostra operosa collettività, che tanta parte ha avuto e continua ad avere nel progresso economico e sociale del vicino ed amico Stato federale. È da tener presente altresì che la Libia, Paese di antica tradizione islamica legato al mondo arabo, è favorevolmente orientata verso una sempre più stretta associazione con i prossimi Paesi del Maghreb, e può quindi costituire un legame ideale tra il Vicino Oriente e l'Occidente arabo per una sempre maggiore comprensione tra i rispettivi popoli e quelli europei. In tale funzione equilibratrice l'Italia si inserisce validamente per la sua posizione geografica, per i precedenti storici e in virtù di quelle forme di associazione con le popolazioni africane già felicemente instauratesi nel passato fra queste e le proprie attive collettività, oggi operanti per una sempre più proficua collaborazione economica e sociale, nel pieno rispetto degli altrui diritti»⁴³.

⁴³ GIUSEPPE VEDOVATO, *Relazione della II commissione permanente (Rapporti con l'estero, compresi gli economici – Colonie) sulla ratifica ed esecuzione dell'accordo tra l'Italia e la Libia*, cit.

Se già era avviato il lavoro per consolidare i rapporti tra i due Paesi con la presentazione, da parte italiana, al governo libico di progetti per un trattato di amicizia e per un accordo culturale, se erano in atto trattative per le attività economiche e si profilavano nuove richieste di tecnici italiani per Tripolitania, Cirenaica e Fezzan, il futuro dipendeva da quelle coordinate politiche. L'ottimo lavoro della commissione, riflesso nel documento per la discussione alla Camera, consentì un rapido passaggio al voto e un'approvazione a larga maggioranza, il 4 agosto del 1957. Non vi furono obiezioni sostanziali. Una sola riserva esplicita era stata espressa dal monarchico Lucifero, ma per ragioni non attinenti al contenuto della legge, quanto per la convinzione di carattere generale che i negozianti italiani non avessero operato nelle condizioni migliori.

In definitiva, l'accordo riscosse grande consenso perché garantì un clima di serenità alla comunità italiana, duramente provata dagli eventi ma fondamentalmente inserita nel tessuto produttivo libico, e perché costituiva il presupposto indicato nella relazione di un equilibrio mediterraneo.

Gli ambienti che tanto avevano trepidato non esitarono a manifestarmi grande riconoscenza. «Speravamo di veder sollevare quella nostra benemerita collettività da uno stato di disagio e di incerta attesa protrattosi tanto a lungo. Di tali esigenze Ella è stato autorevole portavoce, mentre il suo tempestivo e concreto interessamento si è dimostrato determinante per raggiungere lo scopo in tempo utile»⁴⁴. L'approvazione dell'ambasciatore Prato, di ritorno dalla Cirenaica, il 14 agosto del 1957, muoveva dalla conferma che il mio intervento per la rapida approvazione del disegno di legge sull'accordo italo-libico aveva ricevuto apprezzamento tanto negli ambienti italiani che in quelli libici⁴⁵, e ciò andava ad aggiungersi al riconoscimento per l'opera svolta durante le missioni economiche.

Ma l'interessamento per il dialogo nel Mediterraneo e quello per il destino degli italiani di Libia non finiva lì. Non passò molto tempo che dovetti tornare ad occuparmi intensamente di essi per aiutarli a riavere qualcosa di ciò che veniva tolto loro bruscamente perché l'Italia aveva un debito che non poteva disconoscere e un dovere di solidarietà da compiere.

⁴⁴ Cfr. BNCF, Archivio Vedovato, Filza in sistemazione (Libia 2), Lettera di Piero Vinci (Ministero Affari esteri) a Giuseppe Vedovato, cit.

⁴⁵ Cfr. BNCF, Archivio Vedovato, Filza in sistemazione (Libia 2), Lettera di E. Prato, ambasciatore italiano in Libia, a Giuseppe Vedovato, 14 agosto 1957.