

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA
XVI LEGISLATURA

Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione

Seduta del 24/2/2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARGHERITA BONIVER

La seduta comincia alle 14.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

...

Audizione del Ministro degli affari esteri, onorevole Franco Frattini, sulle implicazioni derivanti dall'inserimento nel Sistema Informativo Schengen (SIS), da parte delle autorità elvetiche, di nominativi di cittadini libici nella cosiddetta *black list* del Sistema medesimo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Ministro degli affari esteri, onorevole Franco Frattini, sulle implicazioni derivanti dall'inserimento nel Sistema Informativo Schengen (SIS), da parte delle autorità elvetiche, di nominativi di cittadini libici nella cosiddetta *black list* del Sistema medesimo.

Ringrazio il Ministro Frattini per aver aderito alla richiesta di questo Comitato di riferire sulle note questioni. È presente la dottoressa Teresa Castaldo, che invito ad accomodarsi accanto al ministro. Signor ministro, questa audizione ha l'obiettivo di verificare con lei le implicazioni sul funzionamento e la gestione del SIS nella nota vicenda relativa all'inserimento, da parte delle autorità elvetiche, dei famosi 188 nominativi di cittadini libici nella cosiddetta *black list*, che ha provocato un vero e proprio corto circuito non soltanto del SIS, ma anche ricadute molto pesanti su cittadini del tutto estranei, come i cittadini italiani e molti altri cittadini europei di Paesi aderenti al Trattato di Schengen.

Nel ringraziarla nuovamente a nome del Comitato, le dò la parola.

FRANCO FRATTINI, *Ministro degli affari esteri*. Signor presidente, ringrazio lei e i componenti del Comitato Schengen.

Su questa vicenda, parlando ad addetti ai lavori, è chiaro che potrò limitare la mia introduzione e rispondere alle domande che mi saranno rivolte, dando quindi per conosciuti i fatti, che sono fin troppo noti.

Vi è una controversia bilaterale tra Svizzera e Libia iniziata molti mesi fa, che ha comportato l'inizio di un negoziato bilaterale per addivenire a un accordo che ponga fine alla controversia stessa. Il negoziato prende inizio nell'autunno del 2009 ed è tuttora in corso, seppure nelle fasi auspicabilmente finali. È un contenzioso che si spera sarà risolto con un accordo bilaterale tra i due Paesi, volto ad affrontare varie conseguenze: innanzitutto, le conseguenze di una vicenda giudiziaria che ha riguardato uno dei figli del Leader della *Jamahiriya* islamica in Libia, Gheddafi; quindi le

conseguenze relative al suo arresto e alla sua detenzione per breve periodo; inoltre, le conseguenze relative a un'azione di ritorsione libica nei confronti della Svizzera medesima; infine, le conseguenze di un'illegale presa di fotografie dello stesso Hannibal Gheddafi in un luogo pubblico, presumibilmente una stazione di polizia svizzera. Le foto, nelle quali Hannibal Gheddafi è stato ritratto in stato di detenzione, sono state pubblicate sui giornali svizzeri, il che ovviamente è illegale.

La vicenda auspicabilmente potrebbe essere conclusa con un accordo complessivo.

I fatti, che non voglio qui approfondire, hanno comportato una serie di azioni e di reazioni che sono in qualche modo culminate, nella loro fase più preoccupante, con l'iniziativa assunta a fine novembre 2009 dalla Svizzera di usare il Sistema informativo Schengen per inserirvi 188 nomi di personalità libiche. Questi nomi comprendono lo stesso leader Gheddafi e tutta la sua famiglia, il Ministro degli esteri della Libia e, tra gli altri, esponenti delle più alte autorità libiche, ivi compreso un ambasciatore libico che attualmente è il Presidente dell'Assemblea generale dell'ONU.

Tutte queste persone sono state incluse nella lista Schengen che, evidentemente, come voi sapete, viene usata per inserire nel sistema informativo - come stabilisce l'articolo relativo - i nominativi di persone che gli Stati membri considerano pericolose per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale. Questo è l'obiettivo del sistema Schengen e della convenzione Schengen, ossia impedire l'ingresso di individui potenzialmente pericolosi a giudizio di ciascuno degli Stati. Dico a giudizio di ciascuno degli Stati perché l'inserimento da parte della Svizzera è stato compiuto senza alcun tipo di consultazione e di informazione preventiva nei confronti di alcuno degli Stati Schengen. Questo, come voi sapete, è previsto dalla convenzione stessa, che non obbliga gli Stati Schengen a informare o a comunicare preventivamente. Questo è il secondo elemento che dobbiamo tenere in considerazione, a fronte di un inserimento non di un nome o di qualche nome, ma di ben 188 nomi, comprendenti il Capo di uno Stato estero e il Presidente dell'Assemblea delle Nazioni unite.

È evidente che la *ratio* della convenzione Schengen va nel senso di non prevedere la consultazione preventiva degli altri Stati, perché lo scopo dello spazio Schengen è quello di colpire potenziali criminali e terroristi e non quello di risolvere contenziosi diplomatici.

Se immaginassimo che la soluzione di un contenzioso diplomatico fra due Stati, potesse essere trovata attraverso l'uso delle «black lists» di Schengen precludendo l'accesso non solo allo Stato che inserisce, ma a tutti gli altri Stati che nulla hanno a che vedere con un contenzioso bilaterale - che nel caso di specie, riguarda due Stati che non sono membri dell'Unione europea: non lo è la Libia, ma non lo è nemmeno la Svizzera - avremmo risolto il problema.

Ci siamo, però, trovati nella situazione in cui gli Stati membri dell'Unione europea, membri di Schengen, hanno cominciato a risentire, non a novembre ma nel mese di febbraio - nei modi che voi conoscete, ma che rapidamente dirò - di una serie di conseguenze, essendo totalmente estranei al contenzioso bilaterale e alle ragioni che lo avevano determinato.

Questa vicenda apparve, non solo a me ma anche a molti colleghi di Paesi membri Schengen ed europei, preoccupante. Tanto mi parve preoccupante che, prima ancora che questa vicenda esplodesse, nel dicembre 2009 facemmo un primo passo formale con l'incaricato di affari svizzero a Roma. Quando evidentemente le questioni non erano arrivate alla gravità che abbiamo visto nelle ultime ore, dicemmo alla Svizzera che eravamo pronti a cooperare per la soluzione del contenzioso Svizzera-Libia e, in secondo luogo, manifestammo la contrarietà dell'Italia all'uso per scopi di politica estera del Trattato Schengen, dettato da motivazioni assolutamente bilaterali.

Nel mese di gennaio, successivamente a questo passo italiano, le autorità libiche hanno formalizzato alla Presidenza spagnola e a tutti i Capi missione dell'Unione europea la loro posizione preliminare. I libici hanno sostanzialmente sostenuto che l'uso della normativa Schengen che precludesse l'accesso non solo alla Svizzera, ma a tutti gli altri Paesi del tutto estranei era un uso politicamente motivato e quindi estraneo alle ragioni della convenzione Schengen.

Avevo evidentemente percepito, come molti altri Capi missione dell'Unione europea, la preoccupazione di questa possibile *escalation*. Questo punto fu condiviso con gli altri Paesi europei. Il 5 febbraio di quest'anno ho scritto una lettera, segnalando, questa volta per iscritto, alla mia

collega svizzera la necessità di rivedere questa decisione, ripetendo ancora una volta che la trattativa Svizzera-Libia per la soluzione bilaterale della loro controversia avrebbe visto il sostegno dell'Italia alle legittime esigenze della Svizzera, in particolare quella di evitare ritorsioni da parte libica.

Un'analogia azione è stata compiuta per sensibilizzare anche la Presidenza europea, cioè la Presidenza spagnola, soprattutto in vista del Consiglio dei ministri degli interni del 25 febbraio, affinché in quella occasione, ancora valida per affrontare il problema, si potesse esaminare la questione. E proprio per individuare un percorso verso l'individuazione di una possibile soluzione avevamo chiesto che anche i Ministri degli esteri prendessero in considerazione la vicenda, cosa che in effetti abbiamo poi fatto.

Dopo questo intervento, in mancanza di una risposta da parte della Svizzera e di un riscontro sulla possibilità di rivedere la decisione, quantomeno con riferimento al Capo dello Stato libico, al Ministro degli esteri libico, che rimane e rimaneva incluso nella lista Schengen, al Presidente dell'Assemblea dell'ONU, che come tutti immaginiamo ha bisogno di spostarsi liberamente nel terreno Schengen, la Libia ha adottato la decisione di bloccare i visti ai cittadini dei Paesi Schengen. In risposta alla preclusione fatta dalla Svizzera sull'intero spazio Schengen, la Libia ha reagito precludendo ai cittadini dell'intero spazio Schengen l'accesso alla Libia.

Sono stati sospesi i visti già rilasciati e abbiamo subito direttamente, come italiani, il rinvio in Italia di una quarantina di connazionali, rispetto ai 250 che si erano presentati alla frontiera. A quel punto, l'Italia ha svolto due azioni: un passo bilaterale sulla Libia per chiedere la sospensione di questo blocco ritorsivo nei confronti non solo dell'Italia, ma di tutti gli altri Paesi Schengen, e un mio incontro a Roma con il Ministro degli esteri libico accompagnato dal Ministro degli esteri maltese, perché Malta in proporzione ha ancora più pesantemente sofferto di questo blocco ritorsivo dei visti e degli ingressi da parte della Libia.

Abbiamo offerto una nostra mediazione e abbiamo promosso un incontro che si è tenuto il giorno dopo a Madrid con la collega svizzera, il Ministro libico e il Ministro Moratinos. Abbiamo confermato la nostra disponibilità, insieme alla Germania, a progredire verso l'accordo finale, quello di sostanza. Abbiamo fortemente richiesto alla Libia di sbloccare quella che appariva la situazione più grave relativa a due cittadini svizzeri ospitati forzatamente nell'ambasciata svizzera in Libia, uno dei quali processato e assolto per un reato, l'altro processato e condannato a quattro mesi. Dopo la riunione del Consiglio dei ministri a Bruxelles, l'altro ieri, l'Italia ha compiuto passi personali e individuali a livello bilaterale. In particolare, mi riferisco a un passo notturno del Presidente Berlusconi sul leader Gheddafi per evitare azioni che avrebbero potuto creare un'*escalation* grave (come sapete, la polizia libica stava circondando nella notte l'ambasciata svizzera a Tripoli). Insomma, abbiamo temuto che la situazione degenerasse.

Come dicevo, il Presidente Berlusconi ha chiamato Gheddafi, il quale gli ha promesso che non avrebbe provocato alcun tipo di *escalation*. Nella giornata successiva, durante il Consiglio dei ministri degli esteri, si è trovato un accordo per la liberazione immediata di uno dei due cittadini svizzeri, quello assolto, che ha già lasciato il territorio libico il giorno stesso del Consiglio dei ministri. Quanto all'altro cittadino svizzero, condannato a quattro mesi, la Libia si impegna a ospitarlo in una *guest house*, in attesa dell'esperimento del procedimento di grazia, che il cittadino svizzero ha già avviato alle autorità libiche e per il quale abbiamo qualche ragionevole affidamento. Il Consiglio dei ministri degli esteri si è concluso con un appello ad entrambe le parti: alla parte libica affinché evitasse di mantenere il blocco per ritorsione nei confronti dei Paesi Schengen che nulla hanno a che fare con la questione bilaterale, e alla parte svizzera affinché rimuovesse dalla lista Schengen le personalità libiche con conseguenze per tutti gli altri Paesi Schengen che, ancora una volta, nulla hanno a che fare con il contenzioso bilaterale. Un terzo appello del Consiglio dei ministri degli esteri è stato rivolto affinché si assuma l'impegno di concludere e di firmare in tempi molto rapidi l'accordo bilaterale che dovrebbe porre fine alla controversia iniziata a giugno 2009. L'ultimo tema da sciogliere, quello della richiesta libica di investigare sulla fuga ai giornali di fotografie di Hannibal Gheddafi, è stato sostanzialmente condiviso dalla Svizzera, che ha

comunicato l'avvio di un processo penale, da parte della procura svizzera competente per territorio, perché siano identificati i responsabili dell'atto certamente illegale di fotografare una persona in stato di detenzione in una caserma di polizia e diffonderne le fotografie ai giornali.

Questo è lo stato dell'arte. In sede di Consiglio dei ministri degli interni di domani sarà affrontato il tema più generale: se non sia il caso di introdurre, proprio partendo da questo caso specifico che si è verificato, un principio, a mio avviso fondamentale, e che è valido per il metodo comunitario, in base al quale, quando un'azione di un Paese membro ha effetto su tutti gli altri, questi devono essere preventivamente consultati e informati. Questo è il metodo comunitario, che noi riteniamo fondamentale, ma che nel sistema Schengen non è introdotto, in quanto tale sistema, come tutti i colleghi sanno, nasce in ambito intergovernativo ed ha venticinque anni di vita, risalendo al 1985. Abbiamo cominciato ad adottare questo metodo comunitario con l'emergere dei fatti di immigrazione clandestina di massa, ovvero quando si è stabilito che l'azione di un Paese si riverbera su tutti gli altri. Allora introducemmo, come gli addetti ai lavori sanno bene, quel principio per cui, ad esempio, anche in caso di legalizzazione di immigrati clandestini, lo Stato che le vuole fare deve avvertire tutti gli altri Paesi prima di agire unilateralmente.

Questo medesimo principio deve poter valere nel sistema Schengen. In più, occorrerà, a mio avviso, anche se gli articoli della convenzione lo dicono con assoluta chiarezza, ribadire che Schengen serve per la prevenzione all'ingresso di sospetti terroristi e criminali, individuabili caso per caso. Definire pericoloso per la sicurezza dello Stato il Ministro degli esteri libico o il Presidente dell'Assemblea dell'ONU, nonché il Capo di uno Stato, è certamente un uso politico che va oltre le finalità della convenzione.

Questi sono i termini di cui i Ministri degli interni discuteranno. Evidentemente, con la Presidenza spagnola abbiamo fatto questo passo per investire, dopo i Ministri degli esteri, anche i Ministri degli interni, in quanto si tratta di una questione che mai era emersa. È la prima volta, infatti, che invece di effettuare inserimenti individuali, si è proceduto ad un inserimento massiccio di nominativi allo scopo di esercitare una pressione politica. Almeno, questa è stata la risposta della Svizzera, quando gli sono state chieste spiegazioni. Ma si è trattato di una pressione che ha coinvolto 26 Paesi Schengen che francamente ne hanno pagato le conseguenze senza essere minimamente coinvolti.

PRESIDENTE. Ringrazio il signor ministro per aver svolto un'introduzione interessantissima, che va ben al di là dei dati che conoscevamo e apre anche degli scenari piuttosto inediti.

Penso che numerosi colleghi vorranno prendere la parola. Prima di dare la parola all'onorevole Ida D'Ippolito, vorrei semplicemente introdurre questo dibattito sottolineando ancora una volta che l'inizio di questo contenzioso, con ricadute assolutamente incredibili su Paesi che nulla hanno a che vedere con questo contenzioso bilaterale, è stato un campanello d'allarme molto forte per ciò che riguarda la parte della convenzione che dovrà certamente essere rivista.

Se si è verificato una volta, a sorpresa, l'inserimento in automatico nel SIS di questi 186 o 188 nomi (tra cui alcuni molto noti), vuol dire che potrebbe ripetersi anche in futuro.

Sono molto ammirata della risposta immediata e soprattutto della mediazione italiana che lei ha voluto esplicitare in tutta la sua ampiezza: una mediazione che ha dato frutti molto positivi, anche se, mentre stiamo parlando, la questione non può essere considerata del tutto chiusa.

Se ci fossero ulteriori allarmi, si renderà necessaria una mediazione italiana ed europea nel suo complesso e confidiamo nella sua capacità, bravura e soprattutto velocità.

Dò la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

IDA D'IPPOLITO VITALE. Signor presidente, voglio esprimere un convinto e ammirato apprezzamento per l'opera di alta mediazione politica che il nostro Ministro degli esteri ha raccontato e soprattutto messo in essere, così come l'iniziativa illuminata del premier Berlusconi. La situazione è stata rappresentata con dovizia di particolari, quindi credo che l'unica considerazione che viene naturale fare sia quella di condividere l'auspicio di una modifica della normativa, così come rappresentato dal Ministro Frattini e ribadito dalla presidente Boniver.

Se è vero che la situazione è ancora aperta e che la crisi che si è posta in essere è stata molto grave e ha rischiato anche punte di maggiore criticità, mi domando - la mia domanda vuole essere anche un auspicio - che tempi abbiamo rispetto alla possibilità di conseguire l'auspicato accordo bilaterale, che restituisca serenità e nello stesso tempo crei le nuove condizioni per l'adeguamento della normativa che si ritiene così necessaria.

SANDRO GOZI. Anch'io ringrazio il ministro perché la sua relazione è stata, come al solito, molto esauriente e dettagliata. Proprio alla luce di quanto il ministro ci ha riferito, vorrei fare una riflessione sia in retrospettiva sia guardando all'oggi e al domani.

È evidente che l'area Schengen non può essere presa in ostaggio da nessuno per un contenzioso diplomatico bilaterale. Su questo sono molto d'accordo. Sono, però, meno convinto dell'equidistanza o equivicinanza che sembrava trasparire rispetto all'azione svolta, prima che emergesse il conflitto tra Svizzera e Libia, per una ragione generale e per una ragione specifica. Quanto alla ragione generale, è vero che né la Svizzera né la Libia sono membri dell'Unione europea, ma è anche vero che con la Svizzera abbiamo deciso di condividere moltissimo - quasi tutto - e non solo l'area Schengen.

Ritengo che possa sollevare qualche dubbio l'idea che all'inizio della vicenda si sia assunta una posizione che, come sembrava emergere oggi dalle parole del ministro, potesse apparire equidistante rispetto ai due contendenti. La mia preoccupazione, alla luce di quanto lei ci ha riferito, deriva dal fatto che, nonostante gli sforzi che sono stati profusi e che lei con dovizia di dettagli ci ha riferito, non siamo riusciti a evitare né un uso strumentale o ultroneo di Schengen da parte della Svizzera, né una reazione che, anche alla luce di quanto è successo attorno all'ambasciata svizzera poco tempo fa, continuo a ritenere assolutamente inaccettabile e sproporzionata da parte dei libici. Non credo che le reazioni della Libia, anche in un contenzioso di questo genere, possano essere equiparate a qualsiasi altra misura. Mi preoccupa perché, nonostante gli sforzi che il nostro e altri Governi hanno profuso, i libici hanno ben pensato di chiudere le porte della Libia a tutti i 27 Paesi, quindi anche ai cittadini di quei Governi che stavano facendo uno sforzo per trovare una soluzione soddisfacente per le due parti. Ritengo, insomma, che l'atteggiamento del Governo libico sia estremamente preoccupante.

Come rappresentante del Partito democratico, signor ministro, la invito a proseguire sulla linea che ha prospettato, quella di non lasciare che questo precedente sia accaduto invano. Certo, il sistema Schengen fu concepito nel 1985 e adesso ha assunto tutt'altra valenza giuridica e politica. Ritengo, quindi, assolutamente necessario comunitarizzare questo sistema ancora di più e prevedere un obbligo di previa concertazione, quando vi sono inserimenti eccezionali di liste di nomi, anziché di un singolo nome, ad esempio, di una persona sospettata di terrorismo. A mio avviso, almeno quando si tratta di liste di nomi, occorre utilizzare questo precedente per migliorare, come stiamo facendo, il sistema Schengen.

Infine, vorrei capire quale ruolo svolge ora il nostro Governo. Mi è sembrato di capire, dalle conclusioni del Consiglio, che la Germania sta svolgendo assieme alla Presidenza spagnola un ruolo di mediazione nella controversia. Vorrei sapere dunque qual è il ruolo che in questa mediazione, che comprendo essere stata affidata a Berlino, svolge il nostro Governo.

IVANO STRIZZOLO. Anch'io svolgerò qualche rapidissima considerazione. In primo luogo, è stato positivo e utile che il ministro abbia accolto in tempi rapidi la nostra richiesta di audirlo in Commissione su questa vicenda che, come ricordava un attimo fa il collega Gozi, noi tutti auspichiamo possa produrre uno stimolo per intervenire nell'impianto della convenzione Schengen, al fine di precisare meglio finalità e obiettivi in maniera tale da evitare che in futuro si determini una situazione come quella che non solo sta mettendo in difficoltà i rapporti fra la Svizzera e la Libia, ma ha provocato tensioni e difficoltà nei rapporti complessivi.

Vorrei sottolineare anche un altro aspetto, limitandomi a esprimere una mia opinione. So che il tema di oggi è abbastanza circoscritto, ma questo evidentemente non ci impedisce di chiedere una

valutazione anche al ministro circa la complessiva affidabilità del rapporto che l'Italia ha costruito con la Libia, alla luce del famoso trattato. Infatti, non si è verificato solo questo problema. Nel corso di questi mesi, accanto ad alcuni effetti che comunque hanno attenuato il problema degli sbarchi, sono emersi altri aspetti, legati principalmente al rispetto dei diritti umani in Libia. Questo aspetto non può non preoccupare un Paese come l'Italia, non solo per la sua tradizione ma anche per i suoi valori fondanti sanciti nella Carta costituzionale, nel rapporto con lo Stato libico. Da questo punto di vista, personalmente, non ho visto grandi miglioramenti.

Tornando all'ultima vicenda, ho sentito della telefonata notturna, di cui abbiamo anche letto sui giornali, che Berlusconi ha fatto al leader libico Gheddafi, che avrebbe impedito l'assalto all'Ambasciata svizzera in quel Paese. Certamente, se questo assalto ci fosse stato avrebbe aggravato la condizione dei rapporti internazionali, non solo tra la Libia, l'Italia e la Svizzera, ma anche con l'intera Unione europea. Inoltre, ci sarebbe stata una violazione delle regole basilari delle relazioni internazionali, a cui anche la Libia ha aderito, quantomeno a quella del rispetto dello *status* degli ambasciatori e delle ambasciate.

Da questo punto di vista, la mia impressione - mi auguro che il ministro mi conforti dicendo che questa è una preoccupazione non fondata - è che almeno inizialmente l'intervento del nostro Governo, certamente meritorio per essersi incanalato alla ricerca di una mediazione, di una collaborazione per promuovere le condizioni al fine di superare i momenti di tensione, sia stato eccessivamente sbilanciato a vantaggio della Libia. Si tratta pur sempre di un Paese - è vero con il quale abbiamo stipulato un trattato - che dal punto di vista del rispetto di certi diritti e di certi rapporti sicuramente non brilla. Sull'altro versante, vi è la Confederazione elvetica che sappiamo, per storia e tradizione, essere molto rigorosa e rispettosa delle regole, talvolta facendo anche un po' di scena, come in particolare sulla vicenda dell'arresto del figlio di Gheddafi.

Credo quindi che, in questa fase, il nostro Governo faccia bene a contribuire affinché si trovi una soluzione positiva, ma anche a promuovere le occasioni e quanto serve per precisare meglio alcuni contenuti della convenzione Schengen. Sostanzialmente, si tratta di esprimere, quando serve, una posizione non dico più forte, ma più rispondente ai principi cui il nostro Paese e i nostri organi istituzionali sempre si richiamano, nei confronti di un Paese che spesso si contraddistingue per iniziative con un certo dato di imprevedibilità, che non sempre giova a migliorare i rapporti.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola agli altri colleghi iscritti a parlare, voglio rimarcare che le competenze di questo Comitato non riguardano la politica estera, quindi non dobbiamo discostarci dall'argomento dell'audizione odierna, ossia il famoso incidente che ha provocato il contenzioso bilaterale tra Libia e Svizzera.

Le competenze di questo Comitato sono di controllo dell'attuazione e del funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen. Se un domani volessimo in questa sede o, meglio, in un'altra ascoltare il risultato dello storico Trattato di Bengasi naturalmente sarei la prima a chiederlo, ma non credo che sia questa la sede adatta.

MASSIMO LIVI BACCI. Signor presidente, mi ha messo sull'avviso rispetto alla opportunità di non «tracimare» nel mio intervento, ma è difficile non farlo.

Innanzitutto ringrazio il Ministro Frattini che, come al solito, è stato molto esauriente e preciso. Voglio fare alcuni rilievi, peraltro già in qualche modo emersi negli altri interventi. In primo luogo, mi sembra importante che i Ministri degli interni elaborino un protocollo più rigoroso per l'iscrizione di individui sospetti nel sistema informativo, a cominciare dalla necessità di aumentare l'attenzione quando si tratta di scrivere liste e non individui. Questo, infatti, è già indizio di un'altra motivazione. Bisogna, quindi, definire un protocollo più preciso che indichi quale debba essere il profilo della persona iscritta nel sistema informativo. Bisogna, inoltre, chiarire che i motivi politici esulano da questa iscrizione.

Certamente i ministri sapranno benissimo come agire, ma credo che questa raccomandazione si debba fare. Non esiste solo il colonnello Gheddafi al mondo, ma ci sono altri leader che possono

battere la testa e impazzire dalla sera alla mattina, quindi simili casi potrebbero riprodursi in futuro. Speriamo che questo non accada, ma non lo si può escludere. Essendo questo il sistema, il caso della Libia potrebbe in qualche modo ripresentarsi.

Ci troviamo di fronte - probabilmente questa esula dal tema dell'audizione, ma il presidente me lo permetterà - a una schizofrenia del nostro partner libico, come del resto sappiamo già da decenni. Abbiamo un partner la cui politica è in qualche modo imprevedibile, anche se poi si determina una linea di ragionevolezza di lungo periodo. Abbiamo, in definitiva, una *leadership* libica che definire schizofrenica è poco.

Pertanto, capisco le cautele del ministro nel barcamenarsi, nelle dichiarazioni pubbliche, tra il non indisporre il nostro amico del patto di Bengasi e il redarguire gli incauti svizzeri.

Capisco che, diplomaticamente, forse sarebbe opportuno essere comprensivi con Gheddafi e un po' severi con la Svizzera. L'importante, però, è che questo non si traduca in altri atteggiamenti. Se è stato fatto a fin di bene, la cosa non mi sorprende.

Quello che mi preoccupa è l'atteggiamento libico. Abbiamo costruito faticosamente un trattato di amicizia e di partenariato con la Libia, che è stato sottoscritto. Ho chiesto in Commissione esteri del Senato che si discutesse dell'attuazione e di quello che è avvenuto in questo anno di vigenza del Trattato. Credo che l'Italia abbia forse qualche strumento più di prima per cercare di moderare la schizofrenia di Gheddafi. Vorremmo qualche rassicurazione sul fatto che stiamo utilizzando il Trattato anche per contenere l'imprevedibilità del nostro amico Gheddafi.

Debbo dire che una persona a me molto vicina e amica che siede in Parlamento si è vista rifiutare il visto di ingresso in Libia, per una missione semiufficiale, poiché è risultata essere persona non grata, per motivi inspiegabili, al Governo libico. Ovviamente non è stato sollevato il caso. Resta il fatto che negare il visto a un parlamentare italiano - tra l'altro si tratta di un parlamentare che non è mai stato iscritto nel registro degli indagati e non ha mai ricevuto comunicazioni giudiziarie di nessun tipo - perché ritenuta persona non grata è un gesto che mi sorprende. Non voglio fare il nome del parlamentare, ma si tratta di un episodio recente.

Come parlamentare, sono preoccupato di altre possibili esplosioni schizofreniche dell'amico libico. Immagino che il Ministro Frattini sia ancora più preoccupato di me per questo motivo.

Inoltre, considerato che esiste un comitato di controllo dell'attuazione del Trattato, vorrei sapere se esso agirà anche in questa direzione, oltre che osservare se sono stati erogati i soldi eccetera.

PRESIDENTE. Vorrei pregare i colleghi di contenere le proprie domande entro i tre minuti, per lasciare al ministro il tempo di replicare.

PIERFRANCESCO GAMBA. Signor presidente, aderisco a questo richiamo e al precedente. Fermo restando il compiacimento, l'appoggio e la soddisfazione per l'opera di mediazione diplomatica in senso stretto che lei, signor ministro, e l'Italia ha svolto in questa vicenda, vorrei cogliere una sottolineatura che lei ha fatto nella parte conclusiva del suo intervento. Lei ha evidenziato come questa diatriba elvetico-libica abbia messo in chiaro che casi simili - sia pure non nelle modalità originarie di creazione, ma negli aspetti effettivi di situazioni non contemplate, o che sino a questo momento non erano state tenute in conto nell'ambito più stretto dell'attuazione del Trattato di Schengen - potrebbero verificarsi in futuro e che, quindi, è intenzione sua e dei colleghi Capi missione degli altri Paesi che ha citato (oltre che, mi è sembrato di intendere, in generale dell'Unione europea) riesaminare la questione, quantomeno per prevedere l'introduzione di quel principio o meccanismo di consultazione preventiva, che lei ricordava, fra i Paesi che potrebbero subire conseguenze indirette dall'applicazione di misure unilaterali.

Tuttavia, se di per sé la consultazione preventiva sarebbe già importante e potrebbe evitare che situazioni incandescenti precipitino con le conseguenze che abbiamo visto in questo caso, la stessa potrebbe non essere sufficiente. Ritiene che il Ministero degli esteri italiano e le altre diplomazie stiano studiando misure successive nel caso in cui, nonostante la consultazione preventiva, un Paese

insista nella sua volontà di inserire liste più o meno lunghe di persone e da questo possano conseguire situazioni più generalizzate?

PIERGIORGIO STIFFONI. Cercherò di essere velocissimo. Mi scuso, ma poiché sono uscito non so se lei abbia esposto le esatte motivazioni che hanno spinto la Svizzera a compilare questa *black list* per i libici. Ha dato delle motivazioni?

FRANCO FRATTINI, *Ministro degli affari esteri*. Hanno risposto, a nostra domanda, che la *black list* è stata creata per attirare l'attenzione della comunità di Schengen sulla necessità di chiudere il caso bilaterale.

PIERGIORGIO STIFFONI. Lasciamo stare...

FRANCO FRATTINI, *Ministro degli affari esteri*. Però ci sono riusciti!

PIERGIORGIO STIFFONI. Le dico con franchezza: la sua attività con i libici mi sembra un «camminare sulle uova». Ho soltanto una curiosità, se mi permette. Lei ha detto che molto prossimamente si chiuderà questo contenzioso. Vorrei sapere se per caso conosce anche l'entità della somma che dovrà sborsare la Svizzera.

DIANA DE FEO. Volevo soltanto chiedere se questa lista di 186 nomi libici è tuttora nel sistema informativo di Schengen e perché. Si può eliminare questa lista di 186 nomi e aprire la strada a un accordo? Fin quando perdureranno i nomi nella lista, credo che sarà difficile raggiungerlo.

PRESIDENTE. Dò la parola al Ministro Frattini per la replica.

FRANCO FRATTINI, *Ministro degli affari esteri*. Ringrazio tutti coloro che sono intervenuti perché, anche rimanendo all'interno della questione e non allargandosi alla valutazione dell'accordo Italia-Libia, tutti i temi sono stati colti da ciascuno di voi in modo molto approfondito.

Vorrei precisare soltanto un aspetto, se la presidente me lo permetterà, che non è strettamente relativo alla questione Schengen: l'aspetto relativo al motivo per il quale tutti i Paesi che si sono mossi, innanzitutto l'Italia, si sono mossi in quello che l'onorevole Gozi ha chiamato spirito di equidistanza tra Libia e Svizzera. Ebbene, non per un interesse nazionale, non solo per una questione italiana (noi abbiamo un accordo con la Libia), ma per tre ragioni che l'Europa ci chiede di tenere sempre presenti. Le tre ragioni sono, a mio avviso, buone ragioni.

In primo luogo, l'Unione europea, non l'Italia, ha in corso un negoziato con la Libia che abbiamo programmato di concludere entro la fine di giugno. L'Europa si sta impegnando con la massima determinazione perché ha ritenuto e ritiene, giustamente, che la Libia sia - non interessa in questo momento a chi piace o a chi non piace - un Paese partner chiave per l'Europa: per i flussi migratori, per gli equilibri euromediterranei, per il tema dei diritti umani. È chiaro, allora, che questo negoziato in corso ci induce a essere non immediatamente pronti a puntare l'indice, ma disponibili a trovare la via del negoziato.

La seconda buona ragione è che la Libia sarà il Paese ospitante del prossimo vertice della Lega Araba a livello di Capi di Stato e di Governo. Non vi sarà sfuggito che i nostri partner, a cui tutti noi ci riferiamo quando parliamo di Mediterraneo - cito da ultimo le dichiarazioni di oggi della Tunisia e di ieri dell'Algeria -, non hanno avuto dubbi ad affermare, senza equivoci e senza distinguo, che la Libia ha ragione. È chiaro che non abbiamo detto che la Libia ha ragione, ma abbiamo conservato l'equidistanza che, a mio avviso, era ed è la posizione giusta per far contare l'Europa nei rapporti con i Paesi, in questo caso, della Lega Araba. Inoltre, non sarò forse un buon profeta, ma non ho difficoltà a immaginare che al prossimo vertice della Lega Araba ci sarà una dichiarazione comune dei Capi di Stato a sostegno della Libia.

La terza buona ragione è che l'Europa sta organizzando già ora il prossimo vertice tra Europa e Africa, a cui tutti attribuiamo giustamente la massima importanza. Ebbene, quel vertice si farà in Libia, il che vuol dire che non è Berlusconi l'amico di Gheddafi e basta, ma è l'Unione europea che ritiene giustamente - fermo tutto quello che voi avete detto sulla Svizzera, che condivido in pieno - che la Libia sia un partner importante per l'Europa. Ecco le ragioni della mia equidistanza.

Il secondo argomento che molti colleghi hanno toccato è quello dell'atteggiamento libico, che certamente noi abbiamo invitato a rimuovere. Qualcuno, infatti, si è meravigliato che lo abbia fatto proprio l'Italia che è un Paese così amico della Libia. Avrei fatto un grave errore, come europeo, se mi fossi limitato a chiedere alla Libia di far entrare soltanto gli italiani, perché così facendo avrei mostrato disinteresse nei confronti degli altri Paesi coinvolti. Ho chiesto, invece, al collega libico di rimuovere il blocco all'ingresso per tutti i Paesi. Mi permetto di dire che sarebbe stato facile chiedere, intanto, di far entrare tutti gli italiani. Credo che questo Parlamento, giustamente, mi avrebbe criticato, ma non l'ha fatto, anche se trenta italiani sono stati rimandati indietro (220 sono entrati perché avevano un visto precedente). È chiaro che la posizione dell'Italia non è stata una posizione nazionale. Abbiamo lavorato affinché la Libia rimuovesse il blocco per tutti gli europei, per tutti i Paesi Schengen e anche per i cittadini svizzeri, non solo e non anzitutto per gli italiani. Ecco perché anche l'Italia, così amica della Libia, è stato uno dei Paesi che ha pagato il prezzo di questa situazione.

Il terzo tema - alcuni hanno confermato e li ringrazio di aver condiviso questa mia profonda convinzione - è quello della necessità in futuro di un protocollo più rigoroso per inserire gli individui nel sistema informativo Schengen. Inserire una lista non è possibile, risolvere un caso diplomatico con lo spazio Schengen non è possibile. Voi lo sapete perché siete esperti in materia. Discutemmo a lungo, come Unione europea, se fosse possibile usare lo strumento Schengen per affrontare grandi questioni europee e non nazionali di libertà di circolazione. Decidemmo - e lo decidemmo formalmente - di non farlo.

Cito il caso della Bielorussia, che portò a sanzioni personali per le quali non usammo Schengen. Sarebbe stato facilissimo inserire nel Sistema Informatizzato di Schengen i capi del regime bielorusso. Invece, come qualcuno di voi ricorda, decidemmo l'embargo europeo alla circolazione, come decisione di tutti i Paesi europei, dopo una consultazione e dopo una decisione politica, e non l'inserimento nel SIS.

E se oggi, dopo anni di discussione, stiamo considerando le sanzioni personali verso alcuni dignitari del regime iraniano, perché non abbiamo fatto ricorso alla scorciatoia di inserirli nel SIS? Perché sarebbe ancora una volta un errore utilizzare, per sanzioni personali che hanno una motivazione politica, l'accordo di Schengen.

Quelli che ho citato sono due esempi che rendono bene l'idea di possibili motivazioni che avrebbero riguardato in quel caso tutta l'Europa e non un solo Paese. A maggior ragione, non possiamo immaginare che un singolo Paese, per risolvere una questione politica bilaterale, metta nel SIS, che riguarda tutti noi, un'intera lista di 188 persone. La scorciatoia sarebbe stata comoda con l'Iran, ma non l'abbiamo voluta consapevolmente seguire; se vi saranno sanzioni personali - come credo potranno esserci - saranno le sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU o le sanzioni che l'Europa politicamente adotterà, non quelle che possono derivare dal fatto che un qualsiasi Paese inserisce dei nomi nel SIS obbligando tutti gli altri ad una sorta di embargo diplomatico verso un intero Paese terzo. Comprendete la delicatezza dell'uso di Schengen per questioni che non sono la prevenzione del terrorismo o della criminalità.

L'onorevole Gamba ha posto una delle questioni chiave: cosa succede se, nonostante il metodo «comunitario» della consultazione, non accade nulla? Mi permetto di dire che ci avevamo già pensato, e prima che questo episodio esplodesse, con l'adozione del nuovo codice dei visti, che entrerà in vigore il 5 aprile prossimo.

Se nulla accade, dal 5 aprile avremo il codice visti, che ovviamente esaminerete in questo Comitato, il quale spiega con grande chiarezza che, se vi sono dubbi sulla correttezza di un inserimento da parte di un Paese, gli altri Paesi Schengen potranno emettere un «visto Schengen», la cui validità

territoriale non si estende al suo solo territorio, ma a tutti gli altri Paesi Schengen che siano d'accordo.

In questo caso, qualora domani un Paese membro - per un'ipotesi di follia che cito come caso di scuola - mettesse l'intero sistema della Corea del Sud (lo cito intenzionalmente perché è un Paese amico), è chiaro che qualunque Paese europeo potrebbe dire: «se tu vuoi rompere i rapporti con un Paese amico e pacifico lo puoi fare, ma noi possiamo emettere un visto valido per il Paese emittente e per tutti tranne il tuo».

Questo è un rimedio che fortunatamente il codice visti aveva già previsto. La proposta che faremo sarà quella di far sì che il metodo della consultazione porti proprio all'esame congiunto sulla fondatezza delle motivazioni dell'iscrizione. Se, evidentemente, questa emergesse come non giustificata, si passerà all'applicazione del nuovo codice visti, che tra qualche settimana consentirà quello che ho detto, anche se non è ancora entrato in vigore. Il che vuol dire che, evidentemente, la problematica era già ben presente.

Mi permetto di dire che questa è una proposta che avanzai come commissario europeo e fortunatamente è stata adottata. All'epoca riflettei sul fatto che lo spazio Schengen era nato con solo cinque Paesi (i tre del Benelux, Francia e Germania), mentre oggi si estende dal Portogallo fino ai confini con l'Ucraina (comprendendo anche Polonia e Ungheria). Ebbene, se il metodo della consultazione tra cinque capitali centro-europee era facilissimo, oggi è molto più complicato. Sapete che lo spazio Schengen comprende anche l'Islanda, la Norvegia, oggi anche la Svizzera e così via.

Che cosa accadrà nei prossimi giorni? La Germania si era offerta di mediare a luglio del 2009; i tedeschi parlarono con noi, con l'allora Presidenza svedese e con la Libia. Gli svizzeri erano ovviamente a favore, ma il negoziato portato avanti da un mediatore tedesco si è bloccato molte volte. Noi siamo stati consultati sulle formule di questo *memorandum*. Dopo l'incontro di Roma di quattro giorni fa, il collega libico ci ha portato una formula di *memorandum of understanding* che è stata presentata agli svizzeri il giorno dopo a Madrid. Gli svizzeri apparentemente l'avrebbero accettata, poiché questo *memorandum* include il paragrafo che finora mancava, vale a dire l'obbligo svizzero di investigare sulla fuga di fotografie di Hannibal Gheddafi in stato di detenzione. Dico apparentemente perché la procura cantonale svizzera ha emesso l'altro ieri un comunicato, dicendo che è stata aperta un'indagine sulla fuga di fotografie. Questo vuol dire che, *de facto*, anche quella parte è stata adottata.

Mi auguro che questo *memorandum* venga firmato. Esso non comprende impegni economici da parte della Svizzera nei confronti della Libia, ma comprende un paragrafo di impegno a investigare sugli eventuali abusi nel procedimento di detenzione di Hannibal Gheddafi. Sarà la giustizia svizzera a investigare insieme alle autorità libiche, in quanto è stato accettato un arbitrato, nel senso che un esponente libico, un esponente svizzero e un mediatore terzo scelto dai due verificheranno, al di là delle questioni giuridiche, se questo fatto abbia o non abbia costituito offesa per lo Stato libico.

Questo impegno ulteriore è stato inserito nel *memorandum of understanding*. Credo che vi siano oggi le condizioni per dire che quel *memorandum* può essere firmato.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro Frattini e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.30.