



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 93

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

**COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA
E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI**

INDAGINE CONOSCITIVA SUI LIVELLI E I MECCANISMI
DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI, VIGENTI IN ITALIA
E NELLA REALTÀ INTERNAZIONALE

103^a seduta: mercoledì 15 febbraio 2012

Presidenza del presidente MARCENARO

I N D I C E**Audizione dell'onorevole Franco Frattini, già Ministro degli affari esteri,
sul tema Politica estera e diritti umani**

PRESIDENTE	Pag. 3, 8, 9 e <i>passim</i>	FRATTINI	Pag. 3, 7, 10
LIVI BACCI (PD)	7, 8		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale: Grande Sud-SI-PID-Il Buongoverno: CN:GS-SI-PID-IB; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo: ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT: UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'onorevole Franco Frattini, già Ministro degli affari esteri, sul tema Politica estera e diritti umani.

I lavori hanno inizio alle ore 8,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dell'onorevole Franco Frattini, già Ministro degli affari esteri, sul tema Politica estera e diritti umani

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale, sospesa nella seduta del 14 febbraio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione dell'onorevole Franco Frattini che ringraziamo per aver aderito al nostro invito.

L'onorevole Frattini, conoscendo il nostro lavoro, sa bene che nell'ambito della nostra indagine abbiamo cercato di concentrarci non solo sulla pur necessaria riaffermazione dei principi fondamentali, delle idee guida e dei valori che ispirano o dovrebbero ispirare la politica estera di un Paese democratico e civile come l'Italia, ma sulle difficoltà che s'incontrano quando occorre cercare un equilibrio tra realismo politico e principi, fra interessi nazionali e valori universali. Non ci siamo quindi impegnati in una semplice riaffermazione di principi, ma abbiamo cercato di fare un passo in avanti nella individuazione di questo equilibrio.

L'audizione dell'onorevole Frattini è in questo contesto particolarmente importante perché egli è una delle personalità che hanno personalmente sperimentato questa problematica nello svolgimento della loro azione.

Cedo quindi la parola all'onorevole Frattini.

FRATTINI. Desidero anzitutto ringraziare il Presidente e i componenti della Commissione per questo invito. Nel 2008, all'inizio del mio mandato ministeriale, ho ritenuto assolutamente necessario sottoporre ai Presidenti delle due Camere l'opportunità di un lavoro di stretta collaborazione tra Ministero degli affari esteri e Parlamento proprio sul tema dei diritti umani, adombrando anche l'ipotesi della costituzione di Commis-

sioni parlamentari specificatamente dedicate a questo tema, cosa che è poi avvenuta per decisione del Parlamento. Fu in tal senso istituita al Ministero degli affari esteri una cabina di regia, di collegamento e di supporto che credo in questi anni abbia potuto offrire al Parlamento una collaborazione continua in termini operativi.

Penso che nel parlare di diritti umani in relazione alle grandi linee della politica estera vi siano alcuni temi su cui occorra mantenere un'attenzione particolarmente elevata. L'Italia, infatti, come giustamente ha sottolineato il Presidente, pur nella necessità di un bilanciamento tra le esigenze della diplomazia e quello che è possibile acquisire – e non soltanto quello che a tutti i costi vorremmo acquisire – deve tenere presente l'esistenza di diritti che definirei non negoziabili, rispetto ai quali non è possibile, in nome di esigenze meramente diplomatiche, rinunciare quantomeno ad un intervento e ad un'azione politica. È necessario, quindi, porre e mantenere il problema nell'agenda, anche se con i limiti delle possibilità che un singolo Paese come l'Italia o un'organizzazione sovranazionale possono realizzare.

Vorrei soffermarmi su alcuni di questi temi che considero e consideravo prioritari quando ricoprivo la carica di Ministro degli esteri – e osservo che al riguardo il mio successore sta operando in assoluta continuità – e che anche il Parlamento giudica tali almeno stando alle interrogazioni presentate in questi anni e alle numerose questioni che sono state sollevate in questo ambito.

La prima tematica è certamente quella dei minori. Vi sono problemi che riguardano anzitutto il destino dei minori non accompagnati, dei minori che sono soli nelle situazioni di crisi e di conflitto, e la condizione dei minori nelle aree *post*-conflitto; penso in special modo all'Iraq e all'Afghanistan, dove la condizione dei minori merita ancora oggi una speciale attenzione. Mi riferisco in particolare al problema della legislazione di Paesi a cui l'Italia ha dato e dà moltissimo in tutti i campi, che, evidentemente, debbono essere aiutati ed incoraggiati affinché non vi sia il pericolo o non si realizzi l'ipotesi dell'adozione di leggi che introducano delle discriminazioni vere e proprie a carico dei minori. Penso in particolare alle limitazioni per le bambine in Afghanistan – come da me più volte evocato nell'ambito di incontri internazionali dedicati a questo Paese – che siamo riusciti in qualche modo finora a tenere sotto un ragionevole controllo.

Il tema dei minori riguarda anche situazioni di crisi, di *post*-conflitto o di conflitto, particolarmente in Paesi dell'Africa. Mi riferisco all'impegno tradizionale dell'Italia per l'aiuto ai cosiddetti bambini soldato, al fine di portarli fuori dalla spirale orrenda in cui migliaia e migliaia di essi si sono trovati e si trovano, sostenendoli in un percorso di reinserimento sociale. È un tema di cui si parla assai poco, su cui l'Italia si è sempre adoperata e continua ad adoperarsi nell'ambito delle Nazioni Unite. In questo caso il tema dei minori riflette, da un lato, l'azione dell'Italia per la pace e, dall'altro, la preoccupazione immediata e urgente per quelle che sono le vittime non colpite a morte in guerra, ma talvolta danneggiate in modo

ancora più irreversibile perché sono bambini che restano vivi e sono stati soldati abituati a sparare, uccidere e devastare ad una età assolutamente incredibile.

Abbiamo anche promosso, come cooperazione allo sviluppo, delle iniziative di reinclusione di gruppi di bambini, che incontrai personalmente qualche anno fa a Roma, e che ci hanno raccontato storie agghiaccianti, riferendoci di essere stati reclutati dopo l'uccisione dei loro genitori, all'età di 9-10 anni.

Quindi, il tema dei diritti dei minori si completa con l'aspetto estremamente delicato del destino dei bambini non accompagnati nel corso delle grandi ondate migratorie. Questa è una terza tematica che riguarda i minori di cui evidentemente l'Italia si è sempre occupata. Come è noto, non si è mai derogato dal principio, che tra l'altro è contemplato nelle direttive europee, di una tutela assoluta nei confronti dei minori non accompagnati.

A questo dobbiamo aggiungere il grande tema del ricongiungimento familiare e delle modalità con cui dare attuazione alla disciplina, anche europea, che prevede ovviamente la ricerca della famiglia del minore non accompagnato in occasione di un'ondata migratoria o di uno sbarco. La stessa cosa vale per minori non accompagnati in occasione di grandi flussi migratori che in qualche modo l'Italia intercetta nelle aree e nei Paesi dove è presente. Mi riferisco, ancora una volta, ai Paesi africani e, in particolare, al Corno d'Africa dove questo fenomeno dei flussi migratori dovuti alla fuga da aree estremamente pericolose coinvolge un numero crescente di minori non accompagnati. La devastazione della carestia del Corno d'Africa dello scorso anno ha coinvolto decine di migliaia di minori che nella maggioranza dei casi non sono accompagnati.

La seconda area di attenzione riguarda a mio avviso le donne, un'altra categoria particolarmente vulnerabile. I grandi aspetti che sono stati evidentemente sempre considerati prioritari anche nell'ambito dei programmi della cooperazione allo sviluppo italiana sono quelli del traffico internazionale e della violenza contro le donne, ma vi è un tema su cui noi abbiamo avviato con successo un'azione nella sede internazionale propria, cioè le Nazioni Unite, che è quello del bando delle mutilazioni genitali femminili. È un tema questo che porta il marchio dell'iniziativa italiana. Come sapete, cercai di evitare la tentazione di apparire come il Paese che proponeva un modello ai *partner* africani, promuovendo perciò un'azione dei *partner* africani come promotori e presentatori di una proposta di risoluzione all'Assemblea generale, dato che questo viene considerato dall'Africa un tema con profonde implicazioni di tipo storico e culturale e che deve essere rimosso ed estirpato in quanto gravissimo fenomeno di violazione dei diritti personali e fondamentali delle donne e delle bambine dall'interno delle società africane e non per effetto di una proposta occidentale imposta dall'esterno.

Su questo tema credo che il Parlamento dovrebbe con ancora più forza e chiarezza esprimere la sua azione di richiesta al Governo affinché si adoperi per la presentazione del testo di risoluzione entro questa ses-

sione dell'Assemblea generale, cioè entro l'inizio di settembre, giacché il testo è pronto ed è stato concordato nei minimi dettagli con i presentatori africani. L'Italia sarà il primo degli *sponsor* non africani; in tal senso non vi dovrebbero essere indugi perché perdere l'opportunità che ci si presenta quest'anno significherebbe considerare non urgente la questione. Lei sa, signor Presidente, e credo ne siano al corrente anche i componenti della Commissione, che il fenomeno delle mutilazioni genitali femminili negli scorsi due anni in Europa ha superato i 20.000 casi a fronte dei quali è evidente che un segnale forte ed assoluto quale quello dell'approvazione di una risoluzione delle Nazioni Unite non è solo necessario ma ormai urgente.

La terza area tematica è relativa alla pena di morte. Si tratta di un tema all'attenzione dell'Italia ormai da molti anni. Credo che in tal senso sia importante rivolgere una forte richiesta al Governo affinché anche questo anno proponga, come d'abitudine, uno schema di risoluzione per la moratoria, indicandola come una tappa verso l'abolizione, con l'obiettivo di accogliere ogni anno – come dissi tre anni fa all'Assemblea dell'ONU – almeno un nuovo Paese in più rispetto all'anno precedente. Finora ciò è sempre accaduto, dal momento che siamo riusciti ad avere ogni anno due o tre Paesi in più ed anche quest'anno ci sarà qualche nuovo Paese che si aggiungerà a coloro che anche l'anno scorso votarono a favore dell'abolizione della pena di morte o per la moratoria. Rilevavamo prima con il Presidente l'importanza che l'Iran abolisca la pena di morte per i minori, come ha annunciato di voler fare; vedremo se questa dichiarazione si tradurrà davvero in un atto formale. *De facto* non vi erano esecuzioni di minori da tempo, ma evidentemente un impegno formale rappresenterebbe un segnale di tutt'altro tipo ed estremamente importante rispetto ad altri Paesi che applicano la pena di morte anche ai minori. Come dicevo, quello a favore della abolizione della pena di morte è un impegno che per l'Italia costituisce ormai una tradizione che da molti anni ci vede in prima fila.

Un altro tema su cui l'Italia porta una bandiera importante, che negli ultimi anni si è ulteriormente levata, è quello della libertà religiosa. Credo che questo tema, specie alla luce delle rivoluzioni e dei rivolgimenti avvenuti nel mondo arabo, debba essere particolarmente riaffermato. Ricorderete quando informai in Parlamento, da Ministro degli esteri, sulle risoluzioni approvate dall'Unione europea volte a stabilire, presso ogni rappresentanza dell'Unione nei Paesi terzi, quella che definirei un'antenna di monitoraggio sul rispetto della libertà religiosa. Osserviamo però segni di stanchezza, di disinteresse e di scarsa attuazione di questa risoluzione che destano grave preoccupazione. Riscontriamo, altresì, il venir meno della pressione continua che l'Italia esercitava – e, mi auguro, continuerà invece ad esercitare su questa tematica prioritaria – ed un rilassamento immediato delle strutture che dipendono dall'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione che francamente in questo ambito non ha mai brillato in modo particolare e mi limito a questo tema.

LIVI BACCI (PD). Non solo in questo.

FRATTINI. Sicuramente rispetto al tema in esame non ha brillato. Viviamo una condizione di grave preoccupazione per le stragi di cristiani perpetrate in Nigeria durante le feste di Natale, per gli attacchi alle chiese copte in Egitto, per la sorte in Siria delle minoranze religiose, per le condizioni delle minoranze religiose (in particolare di quelle cristiane) in Iraq che non ci rassicurano per niente. Questi gravi episodi avvengono in particolare in Iraq, dove alcune aree di minoranza religiosa musulmana rispetto ad altre aree di maggioranza che aderiscono ad altre dottrine musulmane, vivono condizioni di grave pericolo, basti pensare agli scontri tra sciiti e sunniti che spesso si concretizzano in attacchi alle moschee. Vi sono perciò aspetti su cui, a mio avviso, l'Italia non può perdere quella bandiera così importante che ci siamo conquistati e che, come sapete, si è tradotta in una risoluzione approvata alle Nazioni Unite con una straordinaria maggioranza e senza voti contrari, a riprova di quanto questo tema sia sentito.

Vi sono poi due punti specifici ed estremamente importanti che vorrei sottolineare. Ricordo anzitutto che il Parlamento italiano si è molto occupato della situazione del campo Ashraf, nel merito le autorità irachene hanno sempre mostrato estrema diffidenza e, talvolta, aperta ostilità, per ogni tipo di intervento volto ad occuparsi di persone, che sono ancora una volta non solo uomini, ma moltissime donne e bambini, che vivono in condizioni disperate. Come sapete, da Ministro degli affari esteri avviati il primo esperimento di trasporto ed accompagnamento in Italia, con la disponibilità della Regione Lazio e, ovviamente, delle autorità irachene, di un primo gruppo di persone ricoverate nel campo. Mi auguro quindi che voi vogliate sollecitare il Governo a proseguire in questo impegno perché sarebbe un peccato che rimanesse un *unicum*. Al gruppo di persone cui facevo riferimento è stato riconosciuto dal Governo lo *status* di rifugiati ed è stato trovato loro un lavoro decente grazie ad una collaborazione importante con espressioni della società civile. Non ci sono stati quindi problemi di alcun tipo per la salvezza di queste persone e di questo risultato siamo molto orgogliosi. Mi auguro, tuttavia, che quell'iniziativa non rimanga un *unicum* e che voi vogliate segnalare l'opportunità di riprendere questo trasferimento, visto che, non solo vi sono persone grandemente bisognose di un trattamento analogo che le sottragga da una situazione drammatica, ma vi è in tal senso anche disponibilità di accoglienza in Italia.

Vi è poi un altro tema, anch'esso specifico e, proprio perché quasi dimenticato, altamente drammatico. Ricordo che ne parlammo qualche volta con le Commissioni affari esteri delle due Camere. Nel merito vi è una situazione che resta drammatica per migliaia e migliaia di profughi di Paesi subsahariani che affrontano una rotta della vera e propria disperazione, passando attraverso aree più o meno desertiche, ma che soprattutto alimentano un vero e proprio traffico di schiavi. Vi sono infatti bande organizzate di predoni che alle azioni di criminalità organizzata ag-

giungono una dimensione di sostegno alle organizzazioni caidiste e terroriste del Sahara, che sequestrano, imprigionano, in molti casi uccidono e in moltissimi casi vendono e rivendono queste persone. Tutto ciò dimostra come in Paesi come il Sudan ed alcune aree dell'Egitto si verificano fenomeni di particolare drammaticità. Noi ce ne siamo occupati in qualche caso con iniziative specifiche di accoglienza di piccoli gruppi, in particolare di somali e di eritrei. Ricordo che a tale riguardo mi espressi in modo particolarmente energico lo scorso ottobre, al momento del riconoscimento del Sud Sudan, facendo presente questa problematica alle autorità sudanesi del Nord e del Sud e alle autorità somale. Infatti, pur comprendendo le grandi problematiche che vivono quei Paesi, non si può immaginare che vi siano aree immense lasciate alla libera azione di bande di predoni, che costituiscono vere e proprie organizzazioni di trafficanti di schiavi. Sono due problemi particolari che pongono in tutta la loro drammaticità la questione dei diritti umani, di cui il Governo si è già occupato. Ritengo quindi giusto e opportuno che il Parlamento solleciti il proseguimento di tale azione.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Frattini per la sua puntuale esposizione e lascio la parola ai colleghi.

LIVI BACCI (PD). Signor Presidente, l'onorevole Frattini è fra i politici italiani quello che ormai ha più esperienza nel campo della politica estera. Ricordo infatti che lo abbiamo ascoltato in numerose occasioni qui in Senato nel corso di audizioni.

Vorrei rivolgere al nostro ospite una domanda di carattere generale. Vi è un quadro normativo di protezione dei diritti umani che vige all'interno delle diverse legislazioni nazionali, la nostra come quella di tanti altri Paesi dell'Occidente e del resto del mondo, ed in forza del quale noi ci adoperiamo perché sia abolita la pena di morte, perché venga eliminata la pratica della mutilazione degli organi genitali o affinché i bambini non vengano arruolati per fare la guerra, tentando così di costruire quel quadro legislativo nei Paesi che ne sono privi.

In tal senso viene quindi svolta un'azione di *moral suasion* a livello di diritto internazionale che vede il coinvolgimento degli organismi internazionali a ciò preposti. In questo ambito credo che l'Italia abbia svolto un ottimo lavoro e, anche se forse ci sono aree su cui si potrebbe intervenire di più, l'Italia è tutto sommato un Paese civile che prende a cuore sotto vari profili tanti aspetti della protezione dei diritti umani.

Ciò premesso, mi interesserebbe conoscere l'opinione dell'onorevole Frattini sul piano concreto della realtà, ovvero nel merito dei reali mezzi di intervento umanitario di cui dispone sia l'Italia che qualsiasi altro Paese di buona volontà rispetto a determinate situazioni; infatti, se possiamo salvare qualche bambino soldato che passa i confini e che fuggendo viene in qualche modo in contatto con noi, non è però possibile intervenire nel Paese in cui c'è la guerra civile in cui combatte quel bambino soldato, né in quei Paesi dell'Africa dove centinaia di migliaia di donne subiscono

le mutilazioni genitali. Con ciò intendo sottolineare lo stacco esistente tra il quadro giuridico e quello effettivo, un dato questo continuamente ed inevitabilmente oggetto di riflessione. A suo avviso, quindi, fino a che punto è ammissibile un intervento diretto umanitario? È ovvio che se c'è un mandato delle Nazioni Unite l'intervento in questione è possibile, ma in assenza di tale mandato – come nella maggioranza dei casi – fino a che punto un Paese è legittimato ad effettuare un intervento preciso e mirato, diretto a salvare o proteggere i diritti di persone che sono in qualche modo perseguitate? Questa è la domanda che credo qualsiasi persona si ponga e che immagino anche a livello di politica internazionale, si riproponga costantemente.

Vi è poi un altro punto più specifico su cui mi preme soffermarmi. L'onorevole Frattini ha toccato il tema dei migranti africani, del loro sfruttamento e addirittura delle aggressioni che subiscono nelle loro rotte di migrazione. C'è però un altro aspetto da considerare, dal momento che ci sono le rotte dal Nord Africa all'Europa. I 2.000 morti affogati nel 2011 nelle traversate del canale di Sicilia sono l'aspetto più tragico di questa odissea che comincia con la migrazione dai Paesi di origine e che può terminare tragicamente in mare. Ho più volte chiesto, anche l'altro giorno quand'è venuto il ministro Terzi in audizione presso questa Commissione, fino a che punto risulti fattibile l'ipotesi di realizzare presidi in Nord Africa – penso soprattutto alla Libia – che permettano ai migranti di accedere a protezione umanitaria italiana o europea senza dover intraprendere una rischiosissima traversata. Si può chiedere asilo solo se si arriva nel territorio e si arriva nel territorio solo intraprendendo una pericolosissima traversata. Credo che si discuta molto sul come fare questi visti limitati territorialmente, o sul come dare la possibilità alle ambasciate o alle rappresentanze diplomatiche di accogliere le domande, ma in che direzione lei crede ci si possa muovere? Questo certamente è un qualcosa che ci tocca da vicinissimo.

PRESIDENTE. Solo alcune brevi considerazioni. Sabato scorso ho accompagnato il ministro Fornero a visitare una abitazione di rom, dove abbiamo incontrato una famiglia di curdi proveniente dalla Turchia il cui capofamiglia, a domanda, ci ha risposto che il costo della traversata dalla Turchia all'Italia era stato per lui 20.000 euro. C'è, quindi, attorno a questi viaggi un grande giro di affari. Al riguardo la convinzione che emerge nelle nostre discussioni è che l'alternativa al viaggio illegale non sia il «non viaggio», bensì l'organizzazione di forme il più possibile legali e trasparenti. In tal senso l'interrogativo principale che si pone è come rendere ciò possibile e come il rapporto tra i Paesi, a partire dall'Europa e poi dal negoziato con gli altri Paesi interessati, possa efficacemente intervenire in questo specifico ambito.

La seconda questione su cui desidero soffermarmi è quella del campo di Ashraf. Personalmente al riguardo faccio una distinzione molto radicale tra l'assoluta esigenza di assicurare alle persone che vivono in quel campo la protezione umanitaria necessaria – sia attraverso iniziative bilaterali, sia

promuovendo un'iniziativa internazionale volta a sollecitare le Nazioni Unite ad individuare una soluzione strutturale – e l'approvazione delle posizioni politiche che caratterizzano un'esperienza come quella di Ashraf. Per esser più chiari, a mio avviso, per intervenire efficacemente su questa problematica occorre essere molto fermi e netti su un principio in base al quale si garantisce la protezione umanitari anche se le idee di chi è oggetto di protezione sono opposte alle nostre. Questo è il principio sul quale è a mio parere possibile intervenire sulla situazione del campo di Ashraf. Tengo a fare questa sottolineatura perché, come il nostro ospite ben sa, nell'esperienza pratica molto spesso questi due piani vengono confusi e ciò, a mio parere, danneggia in primo luogo le persone che necessitano di protezione ad Ashraf.

La terza questione che mi preme richiamare è quella della libertà religiosa. Tanto per fare un esempio concreto, se si ritiene che non sia possibile affrontare la questione siriana con le stesse modalità e le stesse forme utilizzate per la Libia, occorre allora tenere presente anche un aspetto centrale e cruciale della vicenda che, a mio parere, è stato invece un po' trascurato. Nello specifico mi riferisco alla necessità che qualsiasi soluzione non prescindia dalla fondamentale necessità di garantire alle diverse minoranze presenti in Siria, in larga misura minoranze oltre che etniche anche religiose, tutela, autonomia, e condizioni dignitose di vita. Tra queste minoranze vi sono naturalmente i cristiani e questo è un dato che dovrebbe forse fare riflettere sull'esitazione con la quale i cristiani siriani stanno affrontando il problema del cambiamento della situazione politica e della crisi di regime di Assad. La questione riguarda però anche i curdi; ho incontrato qualche giorno fa nella sede del Consiglio d'Europa una rappresentanza dei curdi siriani che, pur essendo parte dell'opposizione ad Assad, manifestano grave preoccupazione per la possibilità che eventuali sviluppi della situazione possano comportare per loro problemi drammatici. Condividono poi la stessa problematica anche altre minoranze come quelle dei drusi e, soprattutto, degli alawiti. Ora credo che se si intende dare una reale soluzione del problema occorra allora garantire che questo passaggio di poteri, che si prefigura come inevitabile, non comporti sviluppi spiacevoli. Credo che la comunità internazionale dovrebbe essere più esplicita nel porre queste come questioni cruciali e nodali del confronto che si apre ed anche come condizione del suo sostegno all'azione politica per il cambiamento del regime siriano. Dico questo proprio per richiamarmi a quanto il nostro ospite ha detto a proposito della libertà religiosa e per sottolineare come tale questione, che pure può essere percepita come un qualcosa di settoriale, se si esaminano in profondità le situazioni, appaia invece come cruciale e come una chiave di sistema delle soluzioni che devono essere ricercate.

FRATTINI. Come ben sa il senatore Livi Bacci, è in corso una seria discussione su quella che è forse la più delicata questione nell'ambito del sistema di riforma delle Nazioni Unite e mi riferisco al ripensamento dell'intervento umanitario innanzitutto in ambito ONU. Purtroppo, sappiamo

tutti che sul tema dell'intervento, che alcuni definiscono «ingerenza umanitaria», finora non risultano linee d'accordo nemmeno immaginabili, anche perché la prorompente forza di potenze emergenti, in grado oggi di condizionare il dibattito e le decisioni delle Nazioni Unite – penso al blocco africano, ma anche alla Cina e all'India – sta portando a porre il tema dell'intervento umanitario come una problematica di cui tutti dicono sarebbe necessario occuparsi, ma a cui purtroppo non si riesce a trovare una soluzione accettabile e condivisa.

Quali sono allora gli strumenti di cui si dispone, considerato che nell'ambito delle Nazioni Unite non sarà facilissimo, anzi non sarà possibile, almeno in tempi ragionevoli, addivenire ad una definizione di criteri per una *governance* dell'intervento umanitario riconosciuta e, quindi, effettiva? Personalmente l'unico strumento che vedo sta nell'uso intelligente della condizionalità negli accordi; condizionalità negli accordi bilaterali, che può avere modesta efficacia, ma anche condizionalità negli accordi europei che può avere assai più efficacia. È chiaro allora che se parlo di «uso intelligente», non immagino un criterio per cui *tout court* l'Unione europea condiziona la firma di un accordo di cooperazione e di partenariato, alle prescrizioni da essa stessa dettate in modo non negoziabile, ma all'inserimento graduale di clausole che tocchino direttamente alcuni dei temi che noi consideriamo prioritari.

È questo un modo intelligente specialmente nei confronti dei Paesi che escono dalle cosiddette rivoluzioni arabe e, quindi, hanno tra i loro obiettivi quello di stabilire un sistema, ancorché fragile, che proceda però verso una democrazia compiuta. Credo che questi Paesi, tra cui la Tunisia e il Marocco, che individuo come i più recettivi sullo scenario mediterraneo, potrebbero davvero rappresentare dei buoni modelli da mostrare ad altri Paesi, sia pur sapendo che ognuno di essi ha la sua storia e le sue caratteristiche, e che un modello accettabile per il Marocco potrebbe certamente non esserlo per l'Iraq. L'idea tuttavia che l'Europa agisca, in mancanza di un'azione delle Nazioni Unite, usando la leva, molto attraente per questi Paesi, dell'accordo di partenariato e di associazione, potrebbe rappresentare un valido strumento.

Penso, altresì, che l'Europa dovrebbe almeno tentare – cosa che purtroppo finora non ha fatto, se non in misura assai limitata – d'inserire in questo contesto proposte attraenti per questi Paesi. Se infatti dobbiamo chiedere a questi ultimi di limitarsi con regole e con pratiche secondo determinati principi, dobbiamo allora offrirgli qualcosa in cambio che possano mostrare alle loro opinioni pubbliche. Ricordiamoci infatti che stiamo parlando di Governi fragili, che non possono accettare un *diktat* dell'Europa dopo essere usciti da una rivoluzione; penso ad esempio alla Tunisia o al Regno del Marocco. Se noi avessimo allora il coraggio di inserire in questi accordi di partenariato e di associazione il regime dei visti – lo abbiamo fatto per i Balcani, e non vedo perché non dovremmo farlo anche per i tunisini e i marocchini – che, a partire dalle categorie privilegiate, ovvero studenti e imprenditori, potrebbe poi essere esteso gradualmente ad una facilitazione dei visti generalizzata, credo

che daremmo a questi Governi la possibilità di ottenere un risultato a fronte del quale – in un quadro che sta diventando di potenziale libera circolazione con l'Europa – non potrebbero non fare un passo avanti in materia di diritti delle donne e dei bambini e di libertà religiosa. Se noi invece ci limitiamo ad offrire in cambio dell'adozione di tali principi solamente dei soldi, questi Paesi continueranno a risponderci come ha già fatto l'Egitto sette mesi fa, quando il Fondo monetario gli presentò una proposta di 5 miliardi di dollari – di cui peraltro hanno bisogno più del pane – che non fu però accettata perché le prescrizioni condizionanti collegate ad essa non potevano essere accettate dal popolo egiziano. Quello è stato un modo per dirci che non si accettano i soldi se questi sono accompagnati da una condizionalità che si ritiene offensiva.

Conoscete perfettamente questa problematica per affrontare la quale l'unico modo è a mio avviso il ricorso ad azioni politiche. Va detto, però, che anche da questo punto di vista, oltre che rispetto alla questione della libertà religiosa, l'Europa risulta totalmente assente. L'Europa non è stata in grado di progettare un Piano Marshall o un quadro euromediterraneo che includesse queste proposte politiche. Proporre un nuovo regime dei visti e un *Erasmus* euromediterraneo per gli studenti della riva Sud non sono azioni burocratiche, ma politiche, per attuare le quali è necessaria una forte volontà. È chiaro che se l'Europa non ha la convinzione per intraprendere queste azioni, esse non verranno mai realizzate.

Credo che questo sia il vero grande problema, così come un problema altrettanto decisivo è quello delle rotte dal Nord Africa verso l'Europa. A livello bilaterale mi assicurai la disponibilità esplicita del nuovo Governo libico ad ospitare centri dell'UNHCR. Il presidente Guterres mi disse personalmente che se vi fosse stato un *memorandum of understanding* europeo, sarebbe stato pronto a stabilire tre centri in Libia per esaminare *in loco* le richieste di applicazione per lo *status* di rifugiato per poi – come giustamente accennato dal senatore Livi Bacci – grazie alla collaborazione dei consolati dei Paesi europei, che sono tutti rappresentati a Tripoli e a Misurata, operare una cernita delle destinazioni possibili. In tal modo sarebbe possibile evitare che persone vengano in qualche modo costrette ad attraversare illegalmente il Mediterraneo, visto che già in Libia si saprebbe quali sono le persone in possesso dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, visto che l'operazione verrebbe espletata direttamente dall'UNHCR con la previsione delle relative garanzie.

Otteni in tal senso la disponibilità dell'allora primo ministro Jibril, che era evidentemente condizionata ad un accordo europeo. È chiaro infatti che il nostro Paese non può stringere un accordo bilaterale con l'UNHCR in un Paese terzo perché l'UNHCR può fare un progetto pilota, ma non un accordo quadro con un singolo Paese. Quando si è trattato però di rivolgersi all'Europa, gli uffici dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione hanno non soltanto preso tempo, ma hanno anche sostenuto la necessità di attendere lo svolgimento delle elezioni politiche in Libia e l'insediamento di un nuovo Governo non più provvisorio, ma definitivo, il che ha significato un periodo di 18

mesi. È chiaro quindi che un atteggiamento di questo genere non può che denotare l'adozione di una strategia «del prendere tempo».

Quanto alla sollecitazione del senatore Livi Bacci posso dunque dire che la risposta positiva ci sarebbe sia da parte dell'UNHCR che del nuovo Governo libico, perché il presidente Abdel Jalil era molto interessato alla proposta ed aveva addirittura accettato l'idea di riprendere in Libia persone che da quel Paese erano venute in Italia e che solo in minima parte erano libiche, ma in gran parte cittadini di altre nazionalità, di cui la maggioranza certamente in possesso dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Allo stato, quindi, si sta cercando di risolvere il problema delle persone arrivate in Italia ed alle quali con molta probabilità verrà concesso lo *status* di rifugiato, muovendosi ancora una volta a livello bilaterale. La risposta, quindi, ci sarebbe, ma purtroppo in tal senso manca l'impegno politico dell'Europa.

Il Presidente ha sollevato la questione della famiglia curda e della necessità di organizzare forme il più possibile legali e trasparenti di viaggio. Come è noto sono stato per tre anni e mezzo responsabile in Europa di questo settore e nell'ambito di questo incarico promossi, prima con un libro verde e, poi, con una proposta di direttiva, quella che si chiamò immigrazione circolare verso l'Unione europea da Paesi terzi. Accanto a questa idea d'immigrazione circolare vi era l'ipotesi di realizzare una banca dati europea sulle disponibilità di lavoro e di lavori nei Paesi terzi e tutto ciò preludeva ad un piano di revisione delle regole di circolazione verso l'Europa. Queste regole di circolazione sono state tutte riviste per quanto riguarda i Balcani occidentali, che oggi godono di un regime senza visti, con eccezione soltanto del Kosovo, con l'apertura di un dialogo sull'eliminazione dei visti anche nei confronti di Ucraina e Russia, e con la facilitazione dei visti dalla Moldova. In quell'ambito in solo tre anni è stato quindi svolto un grande lavoro.

Rispetto all'ipotesi di replicare una esperienza del genere anche per quanto riguarda la riva Sud del Mediterraneo, vi sono invece resistenze politiche che personalmente non condivido. Vi erano resistenze politiche maggiori quando nei Paesi di quell'area governavano regimi non democratici; oggi credo invece che sia venuto il tempo di riaprire quel discorso a livello europeo, promuovendo un meccanismo d'immigrazione circolare che si basi sulla disponibilità di posti di lavoro. Penso ai lavori stagionali che sono ricorrenti, in tal caso, infatti, è facilissimo determinare quanti soggetti ogni anno vengono in Italia per la raccolta dei pomodori, per cui basterebbe farli venire legalmente e non illegalmente, accompagnando a questo un meccanismo di modificazione del regime dei visti che attualmente è invece totalmente rigido. Per quanto riguarda la Turchia, vi è un paradosso nel paradosso. Occorre considerare che la Turchia è da anni Paese candidato all'adesione all'Unione eppure con questo Paese non abbiamo neanche un accordo di facilitazione dei visti, ma vige un sistema di visti molto rigido, lo stesso che vale per l'Afghanistan, il Senegal o Paesi che non hanno niente a che fare con un Paese candidato all'Unione euro-

pea. L'idea che il curdo turco debba pagare 20.000 euro per venire in Italia è l'effetto perverso dell'opposizione che tuttora vi è da parte di due o tre Paesi europei ad aprire un serio negoziato per il *visa free* con la Turchia, che sarebbe a mio avviso assolutamente ovvio e logico. Anche perché, lo dico brutalmente, la Turchia registra una crescita del PIL dell'11 per cento, mentre l'Italia è in una fase di recessione, e quindi non credo proprio che avremmo il problema dell'idraulico turco che invade l'Italia per trovare lavoro, semmai accadrebbe il contrario! Il timore per l'attenuazione del regime dei visti – fermi restando i controlli di sicurezza che sono altra cosa perché individuali – e le preoccupazioni sottese alla chiusura rigida del meccanismo di circolazione nei confronti di un Paese come la Turchia non hanno pertanto assolutamente ragione di essere.

Quanto alla questione del campo di Ashraf condivido pienamente le considerazioni svolte dal Presidente. È chiaro che le azioni compiute da alcuni di coloro che risiedono in tale campo vanno condannate visto che si è trattato di veri e propri atti terroristici, ma questo non vuole dire che i diritti umani di coloro che sono in quel campo non debbano essere tutelati. È la stessa ragione per cui vogliamo che si chiuda il carcere di Guantanamo – che non è stato ancora chiuso – nonostante in esso siano ristretti terroristi di Al Qaeda. La protezione dei diritti umani è infatti altra cosa.

Condivido quanto sottolineato dal Presidente anche per quel che riguarda il tema della libertà religiosa e questo vale gli alawiti, per i drusi ed anche per i cristiani, la cui situazione spiega, ad esempio, la riservata posizione assunta dal Vaticano a proposito della caduta di Assad. Sono stato in Libano poche settimane fa dove ho incontrato il Patriarca il quale mi ha manifestato la preoccupazione che un rivolgimento della situazione politica siriana possa portare paradossalmente un peggioramento della condizione delle minoranze. La ragione per la quale finora non c'è stata in proposito una azione corale trova ragione proprio in questa preoccupazione. Forse questo sarebbe effettivamente un tema da evocare con un po' più di chiarezza con le opposizioni siriane nel momento in cui si chiede che il regime di Assad cada o si ritiri. Bisognerebbe mettere «i puntini sulle i» prima che sia troppo tardi per evitare, ad esempio, che una dominanza sunnita possa portare al paradosso di eliminare tutte le minoranze etniche, a cominciare da quella alawita, per non dire di quella cristiana.

PRESIDENTE. Ringrazio il nostro ospite per il contributo offerto ai nostri lavori. Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore alle 9,35.

