

Focus /

Reati di solidarietà

Dalla costruzione di muri agli attacchi alle organizzazioni umanitarie, in tutta Europa vi è la tendenza a demonizzare, all'interno del dibattito pubblico e politico, gruppi, attivisti o singoli cittadini che soccorrono e mettono in atto azioni, pratiche di solidarietà nei confronti dei migranti.

Il fenomeno, in molti casi, assume risvolti sul piano penale con processi a carico di semplici cittadini o attivisti legati ad organizzazioni, che, il più delle volte, rischiano addirittura la detenzione. *“In Europa, si assiste a sempre più attacchi mirati contro i difensori e le difensore dei diritti umani, soprattutto a chi si occupa dei diritti dei migranti e chi salva vite in mare. Questi difensori e difensore vengono criminalizzati, e sono oggetto di campagne di diffamazione”*, ha denunciato Michel Forst, l'Inviato speciale delle Nazioni Unite per la Difesa dei Diritti Umani¹⁶⁵.

Nell'Agenda europea della migrazione, la lotta contro i trafficanti rappresenta una priorità fondamentale. In particolare, l'Agenda ha indicato maggiori sforzi al fine di migliorare l'attuale quadro giuridico e rendere più efficace il contrasto all'attività dei trafficanti. Il 31 marzo 2017 la Commissione europea ha pubblicato una valutazione¹⁶⁶ del c.d. “Pacchetto facilitatori”¹⁶⁷; approvato nel 2002, disciplina

¹⁶⁵ <https://agensir.it/mondo/2017/05/09/ong-e-migranti-il-relatore-onu-michel-forst-basta-attacchi-e-diffamazione/>

¹⁶⁶ European Commission, *Refit Evaluation of the EU legal framework against facilitation of unauthorised entry, transit and residence: the Facilitators Package* (Directive 2002/90/EC and Framework Decision 2002/946/JHA), 22 marzo 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/home-affairs/files/e-library/documents/policies/irregular-migration-return/20170322_-_refit_evaluation_of_the_eu_legal_framework_against_facilitation_of_unauthorised_entry_transit_and_residence_en.pdf

¹⁶⁷ Il Pacchetto facilitatori è composto dalla direttiva



UNHCR / ACHILLEAS ZAVALLIS

la prevenzione e la sanzione di ingressi, transiti e soggiorni non autorizzati all'interno del territorio europeo, costituendo, dunque, la base giuridica dell'operato dell'UE e degli Stati membri in materia di contrasto al traffico dei degli esseri umani. Negli anni, numerosi piani d'azione, strategie e misure politiche sono state introdotte per integrare il quadro giuridico esistente: più recentemente, il Piano d'azione dell'UE per il traffico dei migranti del maggio 2015, il quale tra gli obiettivi indica di evitare il rischio di criminalizzazione di coloro che forniscono assistenza umanitaria ai migranti in difficoltà. La Commissione, nella valutazione dell'attuazione del Pacchetto facilitatori¹⁶⁸, ha riaffermato che occorre migliorare la situazione intorno al rischio percepito della criminalizzazione dell'assistenza umani-

2002/90/CE e la decisione quadro del Consiglio 2002/946/GAI

¹⁶⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/home-affairs/files/e-library/documents/policies/irregular-migration-return/20170322_-_refit_evaluation_of_the_eu_legal_framework_against_facilitation_of_unauthorised_entry_transit_and_residence_en.pdf

taria ai migranti irregolari, sostenendo che la risposta al problema un'efficace attuazione del quadro giuridico esistente. Tuttavia, sono le norme attualmente in vigore che consentono agli Stati membri di decidere o meno se imporre sanzioni a coloro che forniscono assistenza umanitaria. Nella valutazione della Commissione risulta la mancanza di dati completi e comparabili sugli effetti del Pacchetto facilitatore e una raccolta adeguata dei casi relativi alla criminalizzazione dell'assistenza umanitaria. In tal caso la Commissione potrebbe avvalersi dell'operato di Eurojust, l'agenzia di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea, la quale potrebbe raccogliere, nell'ambito delle sue competenze, i dati sui casi in tutta l'UE, rilevando le criticità dell'attuazione del Pacchetto facilitatori. Tuttavia, all'interno della valutazione, da parte della Commissione non viene avanzata una proposta del genere. Il Consiglio dell'UE, da parte sua, ha già raccomandato che il gruppo tematico di Eurojust sul traffico di migranti, esamini l'ambito dell'eccezione uma-

Focus /

nitaria nei vari Stati membri, al fine di individuare e analizzare gli ostacoli relativi all'azione e la cooperazione giudiziaria in materia¹⁶⁹. Ciò sembrerebbe suggerire che l'eccezione umanitaria venga valutata più come un ostacolo all'applicazione della normativa che non altro. In un clima caratterizzato da una crescente xenofobia e da ostilità verso i migranti e le minoranze, il rifiuto di agire da parte della Commissione è effettivamente un segno per gli stati in tutta l'UE di essere liberi di ostacolare e addirittura perseguire gli individui che tentano di aiutare le persone più vulnerabili della società.

Gli Stati membri liberi di criminalizzare la solidarietà. Uno dei due atti che compongono il Pacchetto facilitatori, la direttiva 2002/90/CE, all'articolo 1 dispone che tutti gli Stati membri debbano adottare sanzioni adeguate nei confronti di “*chiunque intenzionalmente aiuti, a scopo di lucro, una persona che non sia cittadino di uno Stato membro ad entrare o a transitare nel territorio di uno Stato membro in violazione della legislazione di detto Stato relativa all'ingresso o al transito degli stranieri*”¹⁷⁰. Inoltre, afferma che gli Stati membri abbiano la facoltà di non imporre sanzioni quando tali atti “*abbiano lo scopo di prestare assistenza umanitaria alla persona interessata*”. La direttiva, dunque, non impedisce, e lascia possibilità decisionale agli Stati membri, di punire anche atti non intrapresi a scopo di lucro. Malgrado la legislazione UE consenta di non criminalizzare l'agevolazione dell'ingresso irregolare quando è condotta per motivi umanitari, questa disposizione è stata criticata per il suo carattere facoltativo, che contribuisce ad alimentare una

manca di chiarezza e certezza del diritto. Sono stati sollevati i rischi percepiti dalla criminalizzazione delle azioni delle organizzazioni della società civile o degli individui che assistono e lavorano con migranti irregolari. Queste percezioni e critiche sembrano riguardare sia l'assistenza umanitaria fornita all'interno di un territorio dello Stato membro, sia alle frontiere o addirittura in mare durante le operazioni di ricerca e salvataggio, nonostante i diversi quadri giuridici applicabili a tali condotte. In linea con il Protocollo delle Nazioni Unite¹⁷¹, la legislazione in materia di lotta contro il traffico di essere umani a livello dell'UE e degli Stati membri, dovrebbe sempre includere il beneficio finanziario e materiale come requisito per la pena o escludere esplicitamente la pena per l'assistenza umanitaria.

La maggior parte degli Stati membri non ha espresso la necessità di limitare la definizione del reato, ad esempio per imporre la criminalizzazione dell'agevolazione dell'ingresso irregolare solo se condotta per un guadagno finanziario o materiale o per introdurre un'esenzione obbligatoria dalla criminalizzazione. Tra gli argomenti forniti vi è, in particolare, il rischio che una clausola obbligatoria potrebbe favorire i trafficanti di esseri umani, ostacolando il perseguimento; mentre un'ampia definizione sarebbe più adatta al diritto comunitario, lasciando il necessario margine di interpretazione ai sistemi giudiziari nazionali.

Il Belgio, la Finlandia, la Grecia, l'Italia e la Spagna hanno scelto di non criminalizzare l'agevolazione dell'ingresso e il transito non autorizzati in tutto il Paese se l'obiettivo di tale comportamento è di fornire assistenza umanitaria¹⁷². Nel caso italiano, il Testo unico per l'immigrazione, dispone che “*non costituiscono reato le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestate in Italia nei confronti degli stranieri in condizioni di bisogno comunque presenti nel territorio dello Stato*”¹⁷³. Seppur, come

accaduto recentemente, la disposizione venga disattesa attraverso misure amministrative¹⁷⁴. **Come sottolinea uno studio commissionato dal Parlamento europeo**¹⁷⁵, le incongruenze, le divergenze e le aree grigie all'interno degli ordinamenti nazionali sono tali da ostacolare spesso gli attori umanitari a fornire assistenza. In questo contesto è necessaria una revisione del quadro legislativo, maggiore certezza del diritto e migliore raccolta dei dati sugli effetti della normativa¹⁷⁶.

Il caso francese

Molti migranti, dai 60 ai 150 al giorno, vengono fermati ogni giorno nella zona di confine italo-francese. Circa il 95% di loro viene respinto in Italia¹⁷⁷. Durante il 2016, 35.000 persone che tentavano di attraversare il confine sono stati arrestati. In agosto 2016, alcuni attivisti hanno aiutato 400 migranti a lasciare il campo della Croce Rossa con sede a Ventimiglia per entrare in Francia e presentare richiesta d'asilo ma molti di loro sono stati fermati dalla polizia e accusati di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare¹⁷⁸. In particolare nella regione francese *Alpes-Maritimes* (Alpi-Marittime) sono numerosi i casi di semplici cittadini e attivisti, sanzionati per aver commesso un “*délit de solidarité*”¹⁷⁹. Allo stesso, vi è un ridimen-

norme sulla condizione dello straniero”, *Gazzetta Ufficiale* n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139, <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/98286dl.htm>

¹⁷⁴ Sul tema, si veda <https://www.asgi.it/media/asilo-accoglienza-ordinanze-comuni/>

¹⁷⁵ European Parliament, *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants*, dicembre 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536490/IPOL_STU\(2016\)536490_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536490/IPOL_STU(2016)536490_EN.pdf)

¹⁷⁶ FRA, *Annex: EU Member States' legislation on irregular entry and stay, as well as facilitation of irregular entry and stay*, marzo 2015, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them>

¹⁷⁷ http://www.lepoint.fr/societe/nice-de-plus-en-plus-de-migrants-tentent-de-passer-par-les-montagnes-05-09-2016-2066145_23.php

¹⁷⁸ Amnesty International, *Des controles aux confins du droit. Violations des droits humains à la frontière avec l'Italie*, febbraio 2017, https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2F97f9ee3cf76-4549-bf7d-d04483c7eco1_aif_synthese_mission+a+a+la+frontiere+franco-italienne_2017_fr+.pdf

¹⁷⁹ In Francia, dati i numerosi casi al riguardo, il dibattito sul c.d. “*délit de solidarité*” ha coinvolto

¹⁶⁹ General Secretariat of the Council, *Draft Council conclusions on migrant smuggling - Adoption*, 4 marzo 2016, <http://statewatch.org/news/2016/mar/eu-council-migrant-smuggling-concl-6475-16.pdf>

¹⁷⁰ Cfr. art. 1 direttiva in esame

¹⁷¹ Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/protocollo.addizionale.tratta.it.pdf>

¹⁷² https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/fra_criminalization_of_migrants.pdf

¹⁷³ Art. 12, comma 2 del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e

Focus /

Sulla frontiera, tra Italia e Francia, dove la solidarietà è sotto processo, è stato documentato un preoccupante incremento di respingimenti, negando il diritto di richiedere asilo

sionamento delle garanzie al riconoscimento del diritto di asilo per chi ne fa richiesta¹⁸⁰.

Tra la Valle della Roia e i piccoli comuni di Ventimiglia e Mentone, dove i confini tra Francia e Italia si confondono. In questo lembo di terra, tra il mare e le montagna, ogni giorno decine di migranti cercano di proseguire il loro viaggio in Europa e verso il Nord. Ma chi li aiuta rischia di essere criminalizzato.

La tendenza a criminalizzare, con rischi quali la reclusione e gravi sanzioni amministrative, coloro che prestano soccorso ai migranti in transito, ha fatto sì che sul territorio si costituissero vere e proprie associazioni a sostegno e in difesa dei tanti che hanno agito in nome della solidarietà¹⁸¹. Tra queste vi è il Comitato di sostegno ai cittadini solidati della Regione, "Citoyens Solidaires"¹⁸², al quale hanno aderito, personalità provenienti dal mondo della cultura, accademico e politico.

il mondo accademico e politico, si veda, per approfondire: http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/01/06/immigration-ou-enest-le-delit-de-solidarite_5058965_4355770.html e http://www.liberation.fr/france/2017/01/04/migrants-le-delit-de-solidarite-existe-t-il-en-core_1539161

¹⁸⁰ Si veda, al riguardo, il caso del Prefetto condannato dal Tribunale amministrativo di Nizza per aver arrecato un grave danno al diritto di asilo, <http://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/alpes-maritimes/nice/prefet-alpes-maritimes-condamne-avoir-porte-atteinte-grave-au-droit-asile-1225819.html>

¹⁸¹ La lettera al Presidente della Repubblica, firmata da diversi rappresentanti del mondo accademico, a sostegno di Pierre Mannoni http://www.liberation.fr/debats/2016/11/23/non-a-la-criminalisation-de-la-solidarite_1530157

¹⁸² Qui, il link alla pagina del Comitato: <https://citoyenssolidaires06.com/>

Storie

- Pierre Alain Mannoni, 45 anni, ha **rischiato il carcere per aver aiutato**, nell'ottobre 2016, tre giovani eritree a raggiungere Nizza. Fermato dalla polizia di frontiera a Mentone, tra Ventimiglia e Nizza. Ad inizio anno è stato assolto¹⁸³.
- Un militare in pensione è stato **processato per aver tentato il ricongiungimento** fra una bambina afghana di quattro anni del campo profughi di Calais e la sua famiglia in Inghilterra¹⁸⁴.
- La professoressa in pensione Claire Marsol¹⁸⁵, condannata a pagare una **multa di 1.500 euro** dalla Corte di Appello di Aix-en-Provence **per aver dato un passaggio alla frontiera** a due ragazzi immigrati.
- **Non solo cittadini francesi.** A gennaio 2017, una giovane giornalista italiana è stata fermata a Sospel, alle spalle di Mentone, mentre trasportava con sé sei migranti¹⁸⁶. Caso analogo quello della giovane di Cuneo fermata dalla polizia francese tra Ventimiglia e Mentone, in auto, mentre prestava assistenza a otto migranti. Il Procuratore di Nizza per lei ha chiesto 8 mesi di reclusione e 2 anni di interdizione dal territorio francese¹⁸⁷.
- **Il contadino – passeur.** Quest'anno, a febbraio, il tribunale di Nizza lo ha condannato a pagare 3.000 euro di multa: la colpa è quella di aver aiutato alcuni migranti a passare la frontiera tra Italia e Francia. L'8 agosto 2017 è stato condannato per favoreggiamento dell'immigrazione illegale a 4 mesi con la condizionale¹⁸⁸.
- Felix Croft¹⁸⁹, il ragazzo francese fermato al casello di Ventimiglia perché accusato di favoreggiamento dell'immigrazione illegale **per aver aiutato nel 2016 una famiglia sudanese ad attraversare la frontiera**. Rischiava una condanna a 3 anni e 4 mesi di reclusione, oltre ad una multa di 50mila euro. È stato assolto: quest'anno, a fine aprile, i giudici hanno riconosciuto, nel comportamento di Croft, le intenzioni umanitarie¹⁹⁰.

¹⁸³ <http://www.lastampa.it/2017/01/06/esteri/aiut-migranti-al-confine-mentone-assolto-insegnante-francese-HDgXEnJouPZ6rzmQShp1PI/pagina.html>

¹⁸⁴ <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/jan/14/former-soldier-court-smuggle-child-refugee>

¹⁸⁵ http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2015/12/18/une-benevole-condamnee-pour-avoir-aide-deux-erythreens-en-situation-irreguliere_4834944_1653578.html

¹⁸⁶ <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2017/01/20/97001-20170120FILWWW00156-migrants-une-journaliste-en-garde-a-vue-a-menton.php>

¹⁸⁷ http://www.ilsecoloxix.it/p/imperia/2017/04/04/ASw2AarG-ventimiglia_migranti_passare.shtml

¹⁸⁸ http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2017/08/08/migranti-condannato-contadino-francese_2af3324f-9309-4743-88bb-4b0106c1aa13.html

¹⁸⁹ http://genova.repubblica.it/cronaca/2017/02/16/news/a_imperia_il_primo_processo_in_italia_a_un_passeur_solidale-158480661/

¹⁹⁰ http://genova.repubblica.it/cronaca/2017/04/27/news/ventimiglia_assolto_il_passeur_solidale-164025238/

Focus /

Il “reato di solidarietà”, in quanto tale, nell’ordinamento francese non esiste. Tuttavia, si fa riferimento all’articolo 622, comma 1, del Codice di ingresso, soggiorno e del diritto d’asilo degli stranieri (CESEDA)¹⁹¹, il quale dispone che “ogni persona che, con aiuti diretti o indiretti, facilita o tenta di facilitare l’ingresso, la circolazione o il soggiorno irregolare di uno straniero in Francia”, rischia fino a cinque anni di reclusione e una multa di 30.000 euro. Lo stesso articolo, al comma 4, prevede, ad alcune condizioni, delle esenzioni, c.d. “*immunités humanitaires*”, ovvero nel caso sussista una situazione di pericolo attuale ed imminente che renda necessario l’aiuto prestato per salvaguardare la persona dello straniero, a condizione che non vi sia sproporzione tra i mezzi utilizzati dal soccorritore e la gravità della minaccia o che tra le parti non sia stato pattuito un corrispettivo diretto o indiretto. Così formulato l’articolo è caratterizzato da elementi di imprecisione ed indeterminazione, con il risultato di sanzionare penalmente qualsivoglia forma di aiuto, anche disinteressato, prestato ad uno straniero in situazione irregolare. Così congegnato, il reato di favoreggiamento dell’immigrazione irregolare si presta dunque ad essere utilizzato al fine di comprimere ogni spazio di solidarietà di cui il migrante possa beneficiare grazie all’azione di associazioni e comuni cittadini. In tal senso, la *Commission nationale consultative des droits de l’homme* (CNCDH), autorità indipendente dello Stato, più volte, nel corso degli anni, ha chiesto al governo e all’Assemblea nazionale di impegnarsi nella modifica dell’articolo 622, comma 1, del CESEDA, in modo tale che solo le azioni condotte a scopo di lucro siano sanzionate¹⁹².

¹⁹¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006147789&cidTexte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20090408>

¹⁹² <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-metre-fin-au-delit-de-solidarite>



UNHCR/DIANA DIAZ