



CAMPAGNA 2019 – REPRESSIONE DELLA SOCIETÀ CIVILE

DOMANDE E RISPOSTE SULLA CRIMINALIZZAZIONE DELLA SOLIDARIETÀ

Per garantire una buona leggibilità del testo le designazioni maschili si riferiscono a persone di qualsiasi genere.

1. Cos'è la solidarietà con migranti e rifugiati?

La solidarietà può essere descritta come qualsiasi forma di aiuto fornito ad una persona in difficoltà con lo scopo di permetterle di far valere i suoi diritti. Ogni giorno nel mondo dei difensori dei diritti umani (DDU) si impegnano e agiscono concretamente per difendere i diritti dei migranti e dei rifugiati fornendo loro per esempio: cibo, alloggio, trasporto, consigli giuridici, cure mediche, sostegno psicologico o un'altra forma di assistenza. I DDU si impegnano per prevenire e lottare contro i rinvii forzati di migranti e rifugiati (refoulement) verso dei paesi dove sarebbero esposti a gravi violazioni dei loro diritti fondamentali. I DDU fanno ricerche e redigono rapporti sulle violazioni dei diritti umani, per esempio sul trattamento che subiscono alla frontiera (sorveglianza delle frontiere). Alcuni DDU agiscono lungo le vie migratorie e altri direttamente nei paesi d'accoglienza.

2. Chi sono i difensori dei diritti umani (DDU)?

Un DDU è una persona che si mobilita ed agisce - a titolo individuale o all'interno di un gruppo - per difendere e/o promuovere i diritti umani su scala locale, nazionale, regionale o internazionale. I DDU possono condurre le proprie attività nell'ambito della loro professione o come volontari. I DDU hanno origini diverse: si tratta di giornalisti, avvocati, professionisti della salute, insegnanti, uomini e donne di Chiesa, sindacalisti, contadini, ecc. ... A volte i DDU sono direttamente vittime di violazioni dei diritti umani o sono parenti di vittime.

3. Cosa non può essere considerato come un atto di solidarietà?

Amnesty International ritiene che l'assistenza alle persone costrette all'esilio se è motivata da interessi finanziari o materiali, non può essere considerata come un esempio di solidarietà. I passatori e i trafficanti di esseri umani sfruttano la disperazione dei migranti e dei rifugiati per interesse, invece le persone che agiscono per compassione e solidarietà sono totalmente disinteressate da qualsiasi forma di profitto.

4. Perché è urgente difendere e promuovere la solidarietà verso migranti e rifugiati?

In molti paesi nel mondo violenti discorsi xenofobi oppongono "noi" a "loro". Questi discorsi contribuiscono a dividere la società e a coalizzare gruppi di cittadini contro determinati gruppi minoritari, in particolare migranti e rifugiati. Questi gruppi sono demonizzati per far portare loro la responsabilità dei problemi sociali e politici. Questi discorsi di paura, odio e ripiegamento su sé stessi portano a delle politiche sempre più repressive nei confronti di persone costrette all'esilio ma anche dei DDU che difendono i loro diritti.

Nel 2016 delle persone sono state uccise in almeno 22 paesi per aver difeso i diritti umani. In oltre 63 paesi dei DDU sono stati diffamati attraverso campagne che li presentavano come dei criminali, delle persone indesiderabili, dei "difensori dei demoni". I DDU sono

accusati di essere “anti patrioti”, degli “agenti stranieri” o perfino “terroristi” e sono presentati come una minaccia per la sicurezza, lo sviluppo o i valori tradizionali. Secondo il Commissario speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei DDU, le persone impegnate per i diritti dei migranti e dei rifugiati «devono oggi far fronte a delle minacce senza precedenti e a delle limitazioni del loro lavoro in un contesto di squalifica e di criminalizzazione onnipresente.»¹ È in questo contesto che Amnesty International ha lanciato una campagna internazionale il cui obiettivo è portare a riconoscere e proteggere i DDU e il loro lavoro, così come combattere la criminalizzazione della solidarietà. Gli Stati hanno l’obbligo di proteggere i diritti umani di tutta la popolazione, compreso quelli delle persone costrette all’esilio, e devono anche permettere ai DDU che li difendono di poter esercitare il proprio lavoro in un ambiente sicuro.

5. La criminalizzazione della solidarietà: di cosa si tratta?

Si parla di criminalizzazione della solidarietà quando degli Stati, delle istituzioni o dei politici utilizzano in modo abusivo il diritto penale, civile o amministrativo per stigmatizzare, intimidire, minacciare, reprimere o perfino arrestare e condannare le persone che, a causa del proprio lavoro o delle proprie attività, si impegnano per difendere i diritti dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

6. Quale quadro legale esiste in Europa per criminalizzare la solidarietà verso i migranti e i rifugiati?

Secondo la direttiva europea 2002/90/CE detta di «favoreggiamento», gli Stati membri dell’UE devono adottare delle sanzioni contro qualsiasi persona che «aiuti l’ingresso, il transito e il soggiorno illegali» se ne trae un vantaggio finanziario. Questa direttiva comporta una «clausola umanitaria» che gli Stati membri possono – senza essere obbligati – utilizzare al fine di escludere dal campo delle sanzioni le persone che portano un aiuto disinteressato da qualsiasi finalità lucrativa. In altre parole, gli Stati possono – ma non devono – utilizzare questa clausola per fare delle eccezioni nell’applicazione di questa direttiva per non sanzionare le persone che, per motivi umanitari, intervengono in aiuto di persone in situazioni irregolari.

Uno studio² ordinato dal Parlamento europeo ha identificato una «tensione» tra la rigida applicazione di questa direttiva e «i rischi reali che fa correre alle persone che forniscono un aiuto umanitario». Questo studio raccomandava alla Commissione europea di riformare la sua legislazione per far sì che l’aiuto umanitario non possa più essere punito. Questa raccomandazione è appoggiata da diverse organizzazioni tra le quali Amnesty International e il think tank *Institute for Race Relations* che hanno documentato e messo in evidenza il fatto che in pratica i paesi europei prendevano sempre più di mira le persone e le organizzazioni che aiutano le persone ad entrare e restare sui loro territori in modo irregolare. Ciononostante le legislazioni nazionali variano molto da un paese all’altro. Numerosi paesi prevedono già delle eccezioni in caso di motivi umanitari o in assenza di un guadagno finanziario – come illustrato da una ricerca del 2016³.

7. E in Svizzera?

L’articolo 116 della Legge federali sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) condanna chiunque «in Svizzera o all’estero, facilita o aiuta a preparare l’entrata, la partenza o il soggiorno illegali di uno straniero». Ma cosa significa «facilitare»? Se è abbastanza chiaro che facilitare l’entrata e l’uscita illegali riguarda l’aiuto nel passaggio di una frontiera svizzera da parte di una persona che non dispone di un documento legale che l’autorizza a fare ciò (visto di entrata o di uscita per esempio), la facilitazione del soggiorno è molto più ambigua. Offrire un tetto per alcune notti può essere considerato come una facilitazione di un

soggiorno illegale? Per il Consiglio federale la disposizione penale dell'articolo 116 si deve applicare anche alle persone che hanno agito «una volta e per motivi onorevoli».

In diversi cantoni i corpi di polizia sembrano applicare l'articolo 116 in modo molto rigido. Diverse persone hanno già ricevuto delle multe per aver ospitato occasionalmente un rifugiato respinto. Secondo l'Ufficio federale di statistica (OFS), 785 persone sono state condannate nel 2017 per infrazione di questo articolo. Ma queste statistiche non distinguono però i motivi per i quali le persone condannate hanno aiutato i rifugiati. Quanti sono trafficanti di esseri umani e traggono un profitto dalla disperazione dei migranti per guadagnare dei soldi e quanti hanno agito unicamente per solidarietà, senza trarre alcun vantaggio finanziario? Le statistiche non permettono di saperlo. L'OFS distingue unicamente i «casi benevoli» dai «casi di gravi infrazioni». Il Consiglio federale riconosce che le statistiche «non permettono di determinare con quale frequenza i motivi umanitari hanno avuto un ruolo nei casi di infrazioni di poca gravità che rilevano dell'articolo 116, capoverso 2, LStrl, né quante volte è stato presentato un ricorso contro tale sentenza in prima istanza»⁴.

8. Quali sono le conseguenze di una condanna per un «reato di solidarietà» secondo l'articolo 116 LStrl ?

L'articolo 116 della LStrl permette alle autorità svizzere di punire le persone che hanno facilitato l'ingresso, l'uscita o il soggiorno illegale con una pena privativa della libertà di un anno o più e con una pena pecuniaria che, a dipendenza della situazione e dell'apprezzamento del giudice, è molto variabile. I casi di persone recentemente condannate per aver aiutato un rifugiato, e di cui Amnesty è a conoscenza, mostrano che le pene pecuniarie possono spaziare da una semplice multa inferiore ai 200 franchi a diverse aliquote giornaliere il cui ammontare totale può avvicinarsi ai diecimila franchi. A questi si aggiungono le spese procedurali e i possibili costi legali in caso di ricorso. Se questi costi possono essere difficili da sostenere per le persone che hanno una situazione finanziaria modesta, anche la condanna penale in sé è particolarmente problematica poiché quest'ultima viene iscritta nella loro fedina penale. Questo può danneggiare le persone condannate, in particolare nell'ambito della ricerca di un impiego. Inoltre le conseguenze negative sono ancor più importanti per le persone di nazionalità straniera poiché una fedina penale pulita è una condizione importante per poter ottenere un permesso di soggiorno più stabile (per esempio passare dal permesso F al permesso B, o dal permesso B al C) o per ottenere la naturalizzazione svizzera. Dei rifugiati hanno per esempio dovuto rinunciare ad un permesso di soggiorno più stabile perché avevano semplicemente offerto vitto e/o alloggio a un amico richiedente asilo. E in fine le persone che denunciano la propria condanna pubblicamente si espongono al rischio di essere calunniate nei media, sul luogo di lavoro o in strada.

9. Chi sono i DDU in Svizzera oggi?

La Sezione svizzera di Amnesty International ha sostenuto diverse persone impegnate per la difesa dei migranti e dei rifugiati e che sono stati perseguiti dalle autorità svizzere per l'infrazione all'articolo 116 della Legge sugli Stranieri e l'integrazione (LStrl):

[Flavie Bettex](#) è stata condannata per aver sub-affittato, in totale trasparenza con le autorità cantonali, un appartamento a un amico iraniano la cui domanda d'asilo era stata rifiutata. Sostenuta da Amnesty International in occasione del suo ricorso davanti al Tribunale distrettuale di Losanna, Flavie si è vista annullare la condanna.

[Norbert Valley](#) è stato arrestato da due poliziotti nel bel mezzo della messa, dopo aver offerto cibo e aver prestato le chiavi della sua Chiesa a un amico togolese la cui domanda di asilo è stata respinta. Ha presentato ricorso contro la pena pecuniaria che gli è stata inflitta.

[Lisa Bosia Mirra](#) è stata arrestata al volante della sua auto mentre faceva da sentinella a un furgoncino che trasportava quattro eritrei, tre dei quali minorenni, ai quali le autorità svizzere impedivano di depositare una domanda d'asilo in Svizzera, nonostante avessero tutti parenti stretti nel nostro paese. Condannata dal Tribunale penale di Bellinzona ha presentato ricorso.

[Anni Lanz](#) è stata condannata dal Tribunale distrettuale di Briga per aver fatto attraversare la frontiera svizzera a un richiedente asilo afgano pesantemente traumatizzato e che dormiva all'esterno con una temperatura di meno dieci gradi, in Italia. Ha presentato ricorso.

10. Quale è la posizione di Amnesty di fronte alla criminalizzazione della solidarietà?

Amnesty International si oppone alla criminalizzazione della solidarietà si appella agli Stati affinché il diritto penale, civile e amministrativo non siano strumentalizzati abusivamente per prendere di mira e molestare i DDU che operano in favore dei diritti dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Gli Stati dovranno assicurare che le persone e le organizzazioni che difendono i diritti umani possano fare il proprio lavoro in un ambiente sicuro ed esente da qualsiasi minaccia di rappresaglie. La solidarietà deve essere incoraggiata e celebrata invece di essere criminalizzata.

11. Amnesty si oppone quindi a ogni forma di sanzione nei confronti di persone che aiutano i rifugiati a superare una frontiera senza autorizzazione ufficiale?

Amnesty International riconosce l'autorità degli Stati di regolamentare l'accesso al territorio per gli stranieri. Amnesty insiste però sul dovere degli Stati di proteggere i diritti umani e le persone che li difendono come pure di lottare contro gli abusi e le discriminazioni. L'organizzazione considera che le questioni frontaliere (entrate, uscite e soggiorno) debbano essere trattate sul piano amministrativo e non penale, e che le sanzioni amministrative devono essere previste per legge, ed essere proporzionate, necessarie e ragionevoli. Amnesty si oppone quindi all'uso del diritto penale per criminalizzare l'entrata, il transito e il soggiorno irregolari.

Amnesty International insiste sul fatto che gli Stati devono vegliare affinché i DDU possano esercitare le proprie attività in un ambiente sicuro, senza temere rappresaglie. Per questo motivo le leggi nazionali dovrebbero menzionare delle eccezioni che permettano di non punire i difensori dei diritti umani che agiscono in nome della solidarietà e della compassione e non ne traggono alcun profitto materiale o finanziario.

12. Cosa dovrebbero fare i governi per sostenere i difensori dei diritti umani (DDU)?

Nel mondo i governi e le istanze decisionali devono:

- riconoscere esplicitamente la legittimità dei DDU e sostenere pubblicamente il loro lavoro, mettendo in evidenza il loro contributo ai progressi in materia di diritti umani e per un mondo più giusto ed equo;
- favorire e sostenere i programmi destinati a garantire che i DDU dispongano delle competenze, degli strumenti e della formazione necessari per poter compiere il loro lavoro in buone condizioni;

- favorire gli approcci partecipativi per far sì che i DDU possano comunicare tra di loro all'interno della collettività nella quale operano e accedere in tutta sicurezza alle istanze decisionali a livello nazionale, regionale e internazionale;
- mettere fine alla cultura dell'impunità permettendo a degli attori pubblici o privati di aggredire, intimidire o minacciare i DDU.

Nel 1998 la comunità internazionale adottava la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti dell'Uomo (Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti) e si impegnava a riconoscere il loro ruolo capitale nella promozione e il rispetto dei diritti umani. La Dichiarazione specifica chiaramente che i DDU devono beneficiare di una protezione speciale che permetta loro di lavorare in tutta sicurezza. Purtroppo, vent'anni dopo la sua adozione, rari sono gli Stati ad aver dato seguito agli impegni presi nel 1998.

13. Quali sono gli obiettivi della campagna di Amnesty International?

La campagna 2019 di Amnesty International si prefigge di rafforzare e incoraggiare l'impegno civile e la solidarietà nei confronti delle persone costrette all'esilio, proteggerli lavoro dei DDU affinché sia riconosciuto come legittimo invece di venir diffamato, e assolvere tutti i DDU condannati o sotto processo per le proprie attività. Questa campagna ha come obiettivo di sensibilizzare l'opinione pubblica sull'importanza dell'impegno solidale dei DDU e, d'altra parte, a contestare e rivedere le leggi che limitano e reprimono la solidarietà nei confronti dei rifugiati, in particolare l'articolo 116 della Legge federale sugli stranieri e l'integrazione (LStrl).

14. Cosa posso fare per impegnarmi e difendere la solidarietà?

La Sezione svizzera di Amnesty propone più possibilità di azione per sostenere il lavoro dei DDU. Si può per esempio:

- raccogliere delle firme per la petizione «La solidarietà non è un crimine»;
- entrare nella rete asilo e migrazione per ricevere tutte le informazioni sulle possibili azioni nell'ambito della campagna e dell'ambito della migrazione;
- partecipare alle Azioni Urgenti;
- essere solidale nel quotidiano, per esempio, impegnandosi come volontario con organizzazioni che lavorano con i rifugiati (dando corsi di lingua, dei consigli giuridici professionali o altro); aiutando i richiedenti asilo a trovare un alloggio; facendo delle donazioni, in particolare vestiti di seconda mano, giochi, mobili; impegnandosi nei progetti locali; sensibilizzando le persone che ti circondano sulle problematiche che toccano migranti e rifugiati;
- impegnarsi in progetti organizzati da altre organizzazioni nelle tue vicinanze.

NOTE

¹ "States Must Protect Human Rights Defenders Assisting People on the Move – UN Expert," 1 March 2018, <https://refworld.int/report/world/states-must-protect-human-rights-defenders-assisting-people-move-un-expert>.

² Sergio Carrera, Elspeth Guild, Ana Aliverti, Jennifer Allsopp, Maria Giovanna Manieri and Michele Levoy, *Fit for Purpose? The Facilitation Directive and the Criminalisation of Humanitarian Assistance to Irregular Migrants*, European Parliament, 28 January 2016, http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282016%29536490, p. 10.

³ Sergio Carrera, Elspeth Guild, Ana Aliverti, Jennifer Allsopp, Maria Giovanna Manieri and Michele Levoy, *Fit for Purpose? The Facilitation Directive and the Criminalisation of Humanitarian Assistance to Irregular Migrants*, European Parliament, 28 January 2016, http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282016%29536490, p. 105-106.

⁴ Avis du Conseil fédéral du 13.02.2019, <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?Affairid=20184188>