

Le navi quarantena tra necessità e limiti alla libertà

Raffaella Mirarchi

Quando nel 2020 fu dichiarato lo stato di emergenza a causa del dilagare della pandemia Covid-19, si dovette tenere conto anche del fatto che l'Italia fosse un paese di accoglienza per tante persone che approdano sulle nostre coste alla ricerca di condizioni di vita e futuro migliori. Pertanto, ci si è trovati davanti a un bivio: la necessità di gestire l'accoglienza di queste persone e quella di evitare il potenziale rischio di contagi da Covid-19. L'emergenza pandemica ha così impattato su un'altra emergenza, quella della gestione dei flussi migratori, lasciando rilevanti ripercussioni sul tema dei diritti fondamentali della libertà delle persone e delle disuguaglianze sociali.

L'epidemiologo Michael Marmot (2016)¹ in riferimento alle disuguaglianze sociali nella salute afferma che esse devono essere considerate importanti non solo per il danno che producono alla popolazione nel suo complesso, ma anche come indicatore sintetico e sensibile del grado di giustizia sociale e livello di civiltà della società stessa.

Una serie di scelte politiche e normative, che partono dal 2014, hanno dato forma a un sistema di accoglienza ostile alla valorizzazione dell'autonomia e della libertà dei migranti con l'utilizzo di grandi strutture quali i Centri di Prima Accoglienza (CPA) e i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS).

Dopo un lungo dibattito, il Ministero dei Trasporti, Interno e Salute, stabilì con il decreto n.150 del 7 aprile 2020 che per l'intera durata dell'emergenza sanitaria legata al Covid-19, i porti italiani non assicurassero più i necessari requisiti per la classificazione e definizione di porto sicuro, *Place of Safety*, ai sensi della Convenzione di Amburgo sulla ricerca e il soccorso marittimo, per

¹ MICHAEL MARMOT - RUTH BELL, "Social inequalities in health: a proper concern of epidemiology", in «Annals of Epidemiology», Vol. 26, Issue 4, aprile 2016, pp. 238-240.

lo sbarco di persone soccorse al di fuori della zona di ricerca e soccorso italiana, da navi battenti bandiera straniera.

Questo provvedimento era basato su due ragioni principali: da un lato l'assurda impossibilità di assicurare la necessaria assistenza sanitaria e i servizi fondamentali in Italia a causa della pandemia e, prima ancora, il fatto che l'arrivo dei naufraghi avrebbe potuto compromettere la funzionalità stessa delle strutture nazionali sanitarie, logistiche e di sicurezza. Fu così che i porti italiani vennero chiusi a tutte le imbarcazioni straniere che avevano il compito di soccorrere le persone in mare al di fuori della zona SAR (*Search and Rescue*) italiana. Non solo quelle delle organizzazioni non governative, ma anche a ogni altra nave che trovandosi di fronte ad un'imbarcazione in difficoltà aveva l'obbligo di prestare soccorso alle persone che si trovavano in stato di pericolo.

A seguito di questa misura, il 12 aprile 2020 il Dipartimento di Protezione Civile adottò il decreto n. 1287 che consentiva, in via straordinaria per il contenimento dell'epidemia da Covid-19, l'utilizzo di navi per lo svolgimento del periodo di quarantena delle persone salvate in mare da navi straniere al di fuori della zona SAR italiana. L'obiettivo principale era quello del monitoraggio dei migranti arrivati via mare; tuttavia, non mancarono episodi in cui stranieri, già presenti sul territorio italiano e già accolti nei CAS, che quindi non si potevano considerare appena sbarcati, venissero trasferiti sulle navi quarantena perché risultati positivi al Coronavirus.

Tuttavia, il sistema delle navi quarantena è stata una reale necessità? Questo articolo si propone di approfondire il tema delle navi quarantena con un particolare focus sull'impatto di queste misure sui diritti fondamentali dei migranti, come quello di asilo.

Il sistema delle navi quarantena

Nell'intento di fronteggiare la diffusione del Covid-19, il governo italiano, sin dai primi mesi del 2020, ha dovuto adottare misure volte a introdurre restrizioni della libertà di movimento individuale e collettiva, limitando o, addirittura, vietando azioni di ingresso o di uscita dall'Italia e imponendo un periodo di quarantena preventiva per chi, trovandosi all'estero, entrava nel paese attraverso mezzi di trasporto aerei, di mare e di terra.

In un contesto del genere i flussi migratori hanno assunto un carattere ancora più critico, al punto che, nonostante le sollevate questioni di illegittimità, una delle soluzioni continuamente prospettata nel dibattito politico è stata quella della chiusura dei porti. Un concetto che si andava a riconfigurare attorno al concetto di "*porto sicuro*" inteso proprio come "*luogo sicuro*" in

cui trovare rifugio. La specifica ridefinizione dell'Italia quale porto non sicuro, avvenne così nell'ambito del decreto interministeriale del 7 aprile 2020, che all'art. 1 stabiliva al comma 1: *«Per l'intero periodo di durata dell'emergenza sanitaria nazionale derivante dalla diffusione del virus Covid-19, i porti italiani non assicurano i necessari requisiti per la classificazione e definizione di Place of Safety (POS, "porto sicuro"), in virtù di quanto previsto dalla Convenzione di Amburgo sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, per i casi di soccorso effettuati da parte di unità navali battenti bandiera straniera al di fuori dell'area SAR italiana».*

Pertanto, la soluzione per l'accoglienza e la quarantena dei migranti arrivati via mare fu quella dell'istituzione delle cosiddette "navi quarantena", attraverso il decreto del Capo Dipartimento di Protezione civile n. 1287 del 12 aprile. Esso stabiliva che il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, avvalendosi della Croce Rossa Italiana quale struttura operativa del SSN e previo assenso del Capo del Dipartimento di Protezione civile avrebbe provveduto *«all'assistenza alloggiativa e alla sorveglianza sanitaria delle persone soccorse in mare e per le quali non è possibile indicare il "Place of Safety" (luogo sicuro) [...] e di quelle giunte sul territorio nazionale in modo autonomo».* Inoltre, con riferimento alle persone soccorse in mare, il Soggetto attuatore avrebbe potuto utilizzare navi per lo svolgimento del periodo di sorveglianza sanitaria. Riguardo i migranti giunti in seguito a sbarchi autonomi, il decreto immaginava lo svolgimento di isolamento fiduciario o quarantena in strutture di accoglienza ad hoc – attribuendo alle prefetture competenti la responsabilità di individuazione delle aree/strutture da adibire ad alloggi nonché dei soggetti fornitori di servizi di gestione – ma stabiliva la possibilità di sistemazione degli stessi sulle navi *«qualora non fosse stato possibile individuare le predette strutture sul territorio».*

Inizialmente le navi utilizzate furono i traghetti privati Rubattino e Moby Zazà della Compagnia italiana di navigazione (Cin, già Tirrenia), noleggiate per la quarantena dei migranti. Il sistema prevedeva che chi all'arrivo risultava negativo al test per il coronavirus rimaneva a bordo per quindici giorni, chi risultava positivo rimaneva sulla nave fino al momento in cui il tampone diventava negativo mentre la sorveglianza sanitaria a bordo veniva svolta dagli operatori della Croce Rossa Italiana.

Ciò nonostante, se l'obiettivo iniziale era che sulle navi quarantena si dovessero trasferire tutte le persone soccorse dalle imbarcazioni delle ONG, a seguito di indagini della procura di Lampedusa, emerse che su queste strutture, fra settembre e ottobre 2020, vennero trasferiti anche migranti che erano arrivati a terra direttamente con delle imbarcazioni di fortuna o che addirittura si

trovavano già in centri di accoglienza straordinaria di tutta Italia e dunque già titolari di protezione o di altri titoli di soggiorno. Questi trasferimenti avvenivano senza alcuna informazione preventiva e senza valutare eventuali legami con il territorio o familiari. I migranti venivano spostati in piena notte e fatti salire su autobus per attraversare la nazione per poi salire sulle navi, senza alcuna indicazione sulle condizioni, durata o base giuridica di questa misura. Qui, avrebbero dovuto essere visitati da un medico e assistiti. Invece rimanevano per giorni senza vedere nessuno, con la stessa mascherina e le stesse lenzuola. Venivano trattenuti senza titolo, con un trattamento discriminatorio che comprometteva diritti come quello alla libertà personale, alla vita privata e familiare e alla salute. Per non parlare del fatto che oltre ai profili di legittimità sopra descritti, queste misure comportavano gravi conseguenze sulla condizione individuale delle persone interessate, laddove alcuni richiedenti asilo sono stati destinatari di provvedimenti di allontanamento illegittimamente emessi al termine del periodo di quarantena, e di prassi diversificate in merito al reinserimento in accoglienza oltre alle conseguenze in merito alla condizione sociale e lavorativa.

A tal proposito, a seguito del caso sollevato da organizzazioni e stampa, il Ministro degli Interni Luciana Lamorgese² rilasciò un'intervista dove affermava che il trasferimento di alcuni migranti dai centri di accoglienza alle navi fosse dovuto alla loro positività al Covid-19 e alla impossibilità di individuare, nella contingenza, i posti necessari nelle strutture del territorio destinate all'accoglienza e all'osservanza sanitaria. Un'esigenza, dunque, considerata indispensabile per tutelare anche la salute degli altri stranieri presenti in quei centri, viste le difficoltà di compartimentazione delle strutture.

Rispondendo alla critica di chi voleva questa come mossa politica in vista delle elezioni, disse che un'altra esigenza era quella di *«garantire anche le comunità locali, perché le navi quarantena servono a tenere 14 giorni fermi i migranti, proteggendo le comunità in preoccupazione per la pandemia. E questa è stata una misura di carattere generale presa per la sicurezza dei territori, anche in posti dove al momento non sono (ndr erano) previste le elezioni»*.

La ministra ha inoltre spiegato che *«la strategia posta in essere dal Ministero degli Interni è volta a dare priorità all'applicazione delle misure di sorveglianza sanitaria sul territorio in cui i migranti sono ospitati. E proprio per questo sono state reperite altre 25 strutture a terra che hanno una ricettività totale di 2700 posti. In tale prospettiva, che richiede ovviamente la collaborazione di tutte le istituzioni in-*

² MINISTERO DELL'INTERNO, <https://www.interno.gov.it/it/ministro-lamorgese-sulle-navi-quarantena-sorveglianza-sanitaria-dei-migranti>, Rete 4 - Quarta Repubblica, 8 settembre 2020.

teressate, la linea d'azione potrà essere rafforzata e in questo senso ho dato specifiche indicazioni ai miei uffici».

Tuttavia, secondo quanto stava succedendo, l'utilizzo delle navi quarantena perdeva il suo carattere di eccezionalità.

Le navi quarantena, conseguenze ed effetti

In piena pandemia, il 10 marzo 2020 i capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione europea hanno evidenziato la necessità di un approccio europeo comune e di uno stretto coordinamento con la Commissione³. È in questo contesto che il 16 marzo 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio europeo in cui chiedeva una restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE per via della pandemia Covid-19⁴, con l'eccezione per le persone che necessitavano di protezione internazionale o che dovevano essere ammesse nel territorio degli Stati membri per altri motivi umanitari.

Le misure prese dagli Stati membri per contenere e limitare l'ulteriore diffusione del Covid-19 avrebbero dovuto essere basate su una valutazione del rischio e pareri scientifici e rimanere proporzionate e attuate in modo non discriminatorio e tenere conto del principio di non respingimento (*non-refoulement*) e degli obblighi derivanti dal diritto internazionale.

Le linee guida presentate dalla Commissione europea illustravano le modalità per assicurare il più possibile la continuità delle procedure e nel contempo garantire pienamente la protezione della salute delle persone e dei loro diritti fondamentali conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ricordando inoltre i principi fondamentali che devono continuare ad essere applicati in modo che l'accesso alla procedura di asilo prosegua il più possibile durante la pandemia di Covid-19. In particolare, tutte le domande di protezione internazionale devono essere registrate e trattate.

Pertanto, è importante considerare il sistema delle navi quarantena come misura di isolamento sanitario alla luce di quei diritti fondamentali riconosciuti non solo dalla Carta dei diritti dell'uomo ma anche dalla nostra stessa Costituzione.

³ CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza sul Covid-19*, 10 marzo 2020, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/10/statement-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-on-covid-19/>

⁴ *Ibidem*.

Infatti, sebbene tale misura sia stata motivata da ragioni di tutela della salute, si sollevano questioni di incertezza giuridica rispetto alle politiche di gestione e contenimento dei flussi migratori come se l'emergenza sanitaria fosse stata un'occasione per diffondere misure che incidano drasticamente sulla libertà personale dei cittadini stranieri. Da una sentenza della Corte Costituzionale, la libertà personale si intende limitata *«in ogni evenienza di assoggettamento fisico dell'altrui potere»* e quando si verifica *«quella mortificazione della dignità dell'uomo [...] che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale»*⁵. In questo senso, se da un lato è vero che le norme a contrasto della diffusione del Covid-19 hanno previsto la misura della quarantena precauzionale per chi è stato a stretto contatto con casi confermati di malattia infettiva o chi fa ingresso in Italia dall'estero, è anche vero che la condizione che vivono i migranti durante la permanenza sulle navi quarantena avrebbe tutte le caratteristiche della privazione della libertà che si ritrovano anche nell'art. 13 della Costituzione⁶.

Siamo, infatti, davanti a una misura di prevenzione del Covid-19 che ha comportato un sistematico confinamento in luoghi chiusi situati in frontiera. Ai migranti è impossibile abbandonare fisicamente la nave che si trova per la maggior parte del tempo in rada e non attraccata all'interno dei porti; inoltre, a bordo sono presenti agenti di sicurezza che controllano e sorvegliano. Lo stesso Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale ha definito le navi quarantena come *«non luoghi, un limbo nel limbo»*⁷, discriminatorie perché imposte solo a persone non italiane in percorso migratorio, dove a delle strutture in condizioni di degrado si aggiunge anche il disagio psicologico che ne consegue.

⁵ CORTE COSTITUZIONALE nella sentenza n. 105 del 2001.

⁶ COSTITUZIONE ITALIANA, art. 13: *“La libertà personale è inviolabile”*. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria [cfr. art. 111 c. 1, 2] e nei soli casi e modi previsti dalla legge [cfr. art. 25 c. 3]. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto. E' punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà [cfr. art. 27 c. 3]; La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva.

⁷ V. LOMBARDO, *Navi quarantena, un limbo nel limbo?*, 2021, <https://www.piuculture.it/2021/01/navi-quarantena-un-limbo-nel-limbo-cosa-sta-accadendo/#:-:text=Le%20navi%20quarantena%20si%20sono%20rivelate%20luoghi%20inaccessibili,.esclusivamente%20a%20persone%20non%20italiane%20in%20percorso%20migratorio>.

Anche l'European Centre for Diseases Prevention and Control (ECDC) e la World Health Organization (WHO)⁸ confermano come le strutture di accoglienza, in particolare quelle più grandi come le navi da crociera, presentano molte criticità, sia per quanto riguarda le pratiche di screening sanitario che per le difficoltà a garantire i diritti. Si tratta infatti di contesti in cui la quarantena di massa può essere controproducente con effetti negativi sulla salute mentale, violenza sessuale e di genere e malattie non trasmissibili.

Un effetto diretto, come si evince da uno studio di Chiara Denaro⁹, è stato quello di frammentare i percorsi di accesso al diritto di asilo in Italia, ridefinendo parzialmente l'implementazione del cosiddetto «*approccio hotspot*», volto a identificare, categorizzare e incanalare i migranti nel circuito della protezione internazionale o del rimpatrio. Lo studio evidenzia tre componenti essenziali del diritto di asilo: accesso al territorio; accesso alla procedura; accesso all'accoglienza. Sotto tutti e tre i profili, il sistema delle navi quarantena sembra condizionare negativamente il rispetto del diritto d'asilo, dal momento che limita l'accesso al territorio, che le poche informazioni di tipo legale fornite, si configurano come ostacolo nell'accesso alla procedura e che le persone isolate a bordo delle navi non godono di un accesso tempestivo ai servizi di accoglienza.

Infatti, anche se secondo Giuseppe Campesi¹⁰ sarebbe stato possibile definire la misura delle navi quarantena come una fase di “pre-ammissione”, ovvero di detenzione in seguito all'arrivo (*pre-admittance* o *detention upon arrival*), durante la quale si svolgono attività finalizzate alla verifica dell'identità della persona (*hotspots*), e quelle funzionanti come anticamera della deportazione (*pre-removal detention*), è vero anche che la permanenza sulle navi dopo questa prima fase e la quasi totale assenza di contatto con il mondo esterno portava alla invisibilizzazione *de facto* delle persone oggetto di isolamento, le cui identità venivano in qualche modo occultate. E in questo modo l'isolamento andava a rappresentare un elemento di discontinuità fisica e procedurale per l'accesso

⁸ EUROPEAN CENTRE FOR DISEASE PREVENTION AND CONTROL, *Guidance on infection prevention and control of Covid-19 in migrant and refugee reception and detention centres*, p. 5, <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Covid-19-guidance-refugee-asylum-seekers-migrants-EU.pdf>

⁹ CHIARA DENARO, “Politiche di (Ri)confinamento in tempo di pandemia: l'utilizzo di “navi quarantena” in Italia e l'accesso al diritto di asilo”, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n.2/2021, 2021, <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2021-1/760-politiche-di-ri-confinamento-in-tempo-di-pandemia-l-utilizzo-di-navi-quarantena-in-italia-e-l-accesso-al-diritto-di-asilo/file>

¹⁰ GIUSEPPE CAMPESI, “Genealogies of Immigration Detention: Migration Control and the Shifting Boundaries Between the ‘Penal’ and the ‘Preventive’ State”, in «Social & Legal Studies», n. 29(4), 2020, pp. 527-548.

all'asilo. Di conseguenza, in seguito allo sbarco dalle navi, si apprendeva dell'emancipazione di provvedimenti di espulsione a carico dei richiedenti asilo oggetto del trasferimento.

Dopo due anni dall'istituzione delle navi quarantena continuano a emergere gravi criticità, confermate dagli stessi operatori della Croce Rossa che vi operano istituzionalmente. Si fa riferimento all'assenza di garanzie in materia di privazione della libertà personale, alla carenza dei servizi, a periodi di permanenza troppo lunghi, alle condizioni igieniche non adeguate, alle circostanze per cui le persone in stato di vulnerabilità non vedono garantiti i loro diritti.

Tale misura è apparsa ancora più discriminatoria alla luce dell'ordinanza del Ministero della Salute del 22 febbraio 2022 che, in merito all'ingresso sul territorio nazionale, prevedeva tra le condizioni che solo in assenza di specifica documentazione fosse previsto un periodo di cinque giorni di quarantena. Di conseguenza, la disparità di trattamento dei cittadini stranieri in arrivo via mare rispetto a quelli giunti in Italia per altre vie, è ancora più evidente. I primi, infatti, continuavano a rimanere in condizioni di isolamento senza accesso immediato al territorio e senza garanzie di accesso alle informazioni in merito ai propri diritti e alla tutela legale.

Restava dunque opportuno stabilire delle procedure che non prevedessero le navi quarantena e che non dessero luogo a trattamenti differenziati tra i cittadini stranieri, tenendo anche ferma la garanzia della possibilità di esercizio del diritto di asilo, consentendo l'accesso a mediatori culturali e ONG, del diritto alla libertà personale e del diritto di difesa.

Venerdì 27 maggio 2022 il Garante per i diritti delle persone detenute, Mauro Palma¹¹, ha chiesto la loro abolizione il prima possibile. Il 31 maggio 2022 è stata firmata dal ministero della salute un'ordinanza che permetteva finalmente la scadenza dell'utilizzo delle navi, senza ulteriori rinvii.

In questo contributo abbiamo tentato di evidenziare come durante la pandemia le categorie più deboli siano state spesso più colpite dalle difficoltà legate allo stato di emergenza che ha portato a una revisione dei diritti fondamentali.

Dai fatti emerge un quadro che si presenta come discutibile e si conclude con una visione desolante del sistema delle navi quarantena. Oltre alle difficoltà per l'accesso all'assistenza medica e legale, ciò che fa più riflettere è l'aver condotto sulle navi centinaia di cittadini stranieri risultati positivi al Covid-19 già titolari di protezione o in possesso di altri titoli di soggiorno, che si trova-

¹¹ MAURO PALMA, *Migranti. L'emergenza sanitaria è finita ma le navi-quarantena sono ancora là*, Relazione al Parlamento italiano, www.garantenpl.it, 27 maggio 2022.

vano sul territorio italiano in centri di accoglienza, senza alcuna base giuridica a supporto e senza informazioni preventiva sullo spostamento, sulle condizioni e sulla sua durata.

Allo stesso tempo, questa misura ha ostacolato in maniera sostanziale le procedure di accesso al diritto di asilo frammentandole e, di conseguenza, portando a provvedimenti di espulsione dei richiedenti una volta scesi dalle navi quarantena.

Raffaella Mirarchi

Raffaella Mirarchi, mamma di Gaia e Rebecca, laureata in Scienze Politiche all'Università della Calabria, master in Comunicazione di impresa presso la Luiss Business School, ha collaborato con Enti del terzo settore della provincia di Vibo Valentia per l'offerta di servizi di accoglienza integrata a favore di richiedenti asilo e minori stranieri non accompagnati. Attualmente collabora con istituti di istruzione superiore per la realizzazione di progetti di mobilità transnazionali a favore di studenti e personale scolastico, cooperazione e partenariati strategici nell'ambito del programma Erasmus+.