

Diritti in rotta. L'esperimento delle navi quarantena e i principali profili di criticità



Foto di Sami Aidoudi ([CC BY 4.0](#))

Rapporto a cura del [progetto In Limine](#) dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), in collaborazione con gli studenti della *Clinica legale per i Diritti Umani dell'Università di Palermo*.

Aggiornato a marzo 2021

Riproduzione autorizzata a fini non commerciali con citazione della fonte.

Introduzione

L'emergenza sanitaria ha influenzato in maniera importante le attività di soccorso in mare, le procedure di sbarco e l'accoglienza dei migranti giunti in Italia attraverso il Mediterraneo.

Il 7 aprile 2020 il Ministero dei Trasporti, di concerto con quello dell'Interno, della Salute e degli Esteri ha emesso un decreto con cui disponeva che, per tutta la durata dell'emergenza sanitaria, i porti italiani non avrebbero potuto considerarsi “sicuri” per lo sbarco di persone soccorse da navi battenti bandiera straniera fuori dalla zona di ricerca e soccorso italiana. Questo provvedimento era basato su due ordini di ragioni: da un lato l'asserita 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. Nell'ottica del decreto le “attività assistenziali” per le persone soccorse da navi straniere, fuori dalla zona di Search and Rescue (SAR) italiana, avrebbero dovuto essere assicurate dal paese dello stato di bandiera.

Il successivo 12 aprile è stato pubblicato un ulteriore decreto del Capo della Protezione Civile con cui sono state definite le procedure per lo sbarco delle persone soccorse in mare e i soggetti competenti al loro svolgimento durante l'emergenza sanitaria. Il decreto ha dato avvio a una procedura eccezionale che nel corso dei mesi è stata utilizzata in modo flessibile ed espansivo e che rischia, in prospettiva, di venire normalizzata a discapito della tutela dei diritti dei cittadini stranieri in arrivo o addirittura già presenti in Italia.

Il decreto individua nel Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno il soggetto attuatore che si avvale, per lo svolgimento delle procedure, della Croce Rossa Italiana (CRI). Più nello specifico si afferma, in modo piuttosto contraddittorio, che il soggetto attuatore può utilizzare delle navi per lo svolgimento del periodo di sorveglianza sanitaria da disporsi nei confronti delle persone soccorse in mare per cui non è possibile indicare il “Place of safety” (luogo sicuro per lo sbarco). Si tratterebbe in sostanza delle persone soccorse da navi straniere fuori dalla zona SAR italiana. Il decreto prosegue disponendo che il soggetto attuatore individua delle strutture “a terra” per il periodo di sorveglianza sanitaria di coloro che sono sbarcati autonomamente in Italia, salvo poi lasciare aperta la possibilità, anche in questo caso, di fare ricorso alle navi quando non è possibile individuare strutture di ricezione sulla terraferma.

A partire da metà aprile sono state individuate, con [procedura di aggiudicazione diretta](#), diverse navi appartenenti a compagnie private per lo svolgimento del periodo di “quarantena” delle persone sbarcate autonomamente e delle persone soccorse da navi battenti bandiera straniera. I primi che vi hanno soggiornato sono stati i cittadini stranieri soccorsi da [le navi Alan Kurdi e Aita Mari nel periodo di Pasqua](#). Inizialmente sono stati usati i traghetti Rubattino e Moby Zaza di proprietà della Compagnia Italiana Navigazione (già Tirrenia). Secondo le informazioni raccolte da ASGI nell'ambito del progetto In Limine tramite [richieste di accesso civico](#), diverse centinaia di persone soccorse in mare sono state condotte su queste navi. Nei mesi successivi il Ministero dell'Interno si è avvalso anche di altre navi, tra cui la “GNV Azzurra”, la “GNV Allegra”, la “GNV Splendid”, la “GNV Rhapsody”, la “GNV Excellent” e la “GNV Suprema”, la “SNAV Aurelia” e la “SNAV Adriatico”. Secondo quanto previsto dall'ultimo [avviso](#) per l'aggiornamento dell'[elenco delle unità navali](#), le stesse saranno in funzione fino alla

cessazione dello stato di emergenza, ad oggi prorogato al 30 aprile 2021, e potranno essere utilizzate anche per persone giunte sul territorio attraverso le frontiere terrestri.

Nell'ambito del progetto In Limine, fra la seconda metà di maggio e gli inizi del mese di novembre 2020, sono state condotte interviste a 82 cittadini stranieri che, dopo il loro arrivo in Italia, hanno trascorso la quarantena a bordo di una delle navi messe a disposizione dal Governo. Attraverso le interviste, sono state raccolte informazioni in relazioni a tutte le navi-quarantena operative nel periodo della ricerca¹. Le informazioni presentate in questo report sono frutto di tale lavoro.

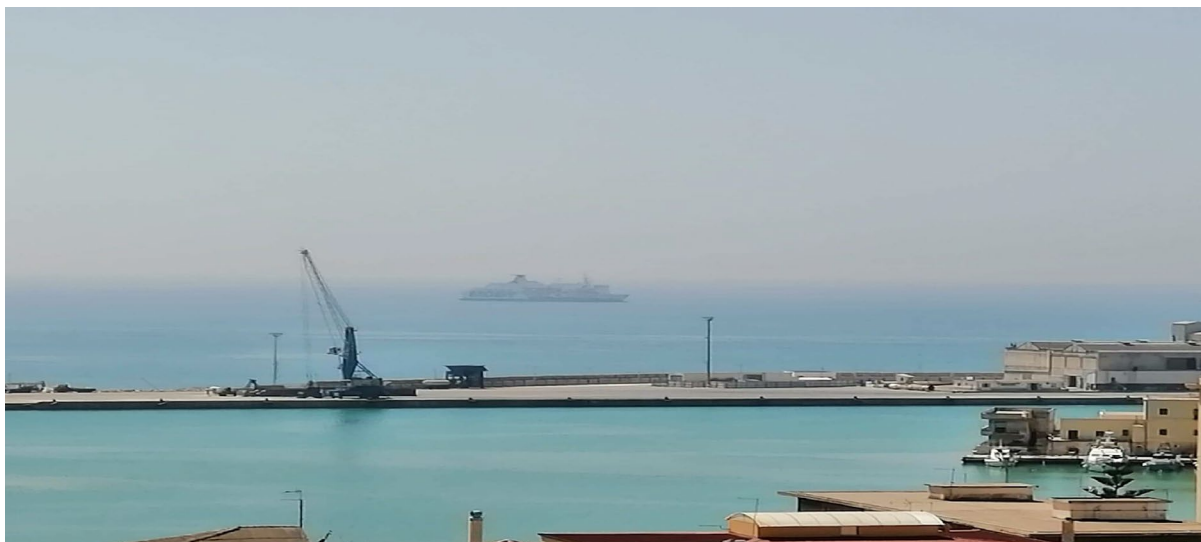
Le interviste vertevano in primo luogo sulle condizioni materiali a bordo, l'accesso alle cure, la disponibilità dei dispositivi anti-contagio, la disposizione e divisione degli alloggi. In secondo luogo, si sono poste domande relativamente alle procedure di controllo alle frontiere e alle possibili violazioni dei diritti delle persone sottoposte alla sorveglianza sanitaria. A partire dall'osservazione e dall'analisi di tali questioni sono emersi alcuni profili problematici che caratterizzano l'utilizzo delle navi per la quarantena dei migranti entrati in Italia via mare. Prima fra tutte, si rileva la natura discriminatoria di questa prassi che incide direttamente sulla libertà personale di chi vi è sottoposto.

Gli ostacoli all'accesso a un'informazione piena sulla propria condizione giuridica e alle procedure di asilo sono i punti centrali di questo nuovo "modello emergenziale" di gestione dei flussi in ingresso nato a seguito della pandemia globale. L'utilizzo delle "navi quarantena" ha inoltre una forte connotazione simbolica. Infine, dal punto di vista sanitario rappresenta una misura estremamente problematica. È opportuno, quindi, riportare quanto finora osservato in merito alla gestione di queste navi, evidenziando i profili critici e le violazioni di diritto osservate nel corso di questi mesi.

Appare utile sottolineare in premessa che, lungi dall'essere una misura utilizzata in via eccezionale, l'isolamento sanitario presso le navi quarantena ha riguardato circa [10.000 persone alla data del 9 novembre 2020](#).

¹ Tra la seconda metà di maggio 2020 e il mese di febbraio 2021, nell'ambito del Progetto In Limine è stata svolta attività di informativa legale a supporto di circa 1000 cittadini stranieri presenti presso le navi "quarantena" ed è stata svolta attività di assistenza legale nei confronti di circa 450 cittadini stranieri presenti presso le navi quarantena.

1. Le condizioni materiali di permanenza, i servizi e l'accesso alle cure



Le gravi conseguenze dell'utilizzo delle navi quarantena si sono manifestate in modo violento fin da quando, il 20 maggio scorso, Bilal Ben Massaud, un ragazzo di 28 anni, [si è buttato in mare per raggiungere a nuoto la costa](#) rimanendo così ucciso. All'inizio di ottobre Abou Diakite, un ragazzo di quindici anni, è morto a seguito di un ricovero d'urgenza, intervenuto solo dopo molti giorni di isolamento sulla nave [GNV Allegra](#). Poco tempo prima, il 15 settembre, Abdallah Said, di 17 anni, moriva per un'encefalite tubercolare all'Ospedale Cannizzaro di Catania, dove era stato trasferito dopo un periodo di isolamento sulla Nave quarantena GNV Azzurra.

Questi episodi, insieme alle testimonianze raccolte, raccontano di livelli di assistenza gravemente insufficienti a garantire non soltanto condizioni di vita adeguate ma la stessa sicurezza e incolumità delle persone che si trovano a bordo delle navi.

Sia i cittadini stranieri intervistati dal progetto In Limine sia gli operatori umanitari della Croce Rossa intervistati da [Eleonora Camilli](#) hanno rappresentato l'inadeguatezza dell'assistenza medica. La totalità delle persone intervistate dal progetto ha affermato di non aver ricevuto alcuna assistenza medico-psicologica. Tra questi, sette persone hanno dichiarato che, nonostante avessero espresso il bisogno di incontrare un medico, non sono state visitate. Ciò sia in relazione a disturbi lievi quali l'emicrania o il mal di mare sia in situazioni più delicate, come nel caso di una donna in avanzato stato di gravidanza che ha dichiarato di non essere mai stata sottoposta a visite mediche durante il mese trascorso a bordo della nave. Gli intervistati hanno inoltre dichiarato unanimemente di non essere a conoscenza dell'esistenza a bordo delle navi di servizi di assistenza psicologica o di forme di supporto rivolte a persone vulnerabili o con bisogni particolari.

Gli operatori umanitari della Croce Rossa intervistati da [Eleonora Camilli](#) confermano l'esistenza di gravi carenze: personale medico e infermieristico insufficiente e impreparato, impossibilità di fornire l'accompagnamento necessario a persone che hanno subito traumi e violenze o che sono vittime di tratta, assistenza medica inadeguata.

Per quanto riguarda i sistemi di prevenzione del contagio, dalle interviste emerge che solo in rare occasioni i dispositivi di protezione individuali sarebbero stati distribuiti quotidianamente dal personale della CRI. Nella maggior parte dei casi, i dispositivi sarebbero stati consegnati dietro richiesta dei cittadini stranieri.

La misura stessa della quarantena sulla nave, in assenza di informazioni, risulta incomprensibile: gli operatori della Croce Rossa parlano di persone fatte salire a bordo senza che ne conoscessero il motivo e la maggior parte dei cittadini stranieri intervistati ha sostenuto di non aver ricevuto informazioni chiare sulla misura di quarantena adottata e di aver appreso dei motivi dell'isolamento tramite passaparola. Nessuna delle persone intervistate, inoltre, ha ricevuto alcuna informativa legale a proposito della propria posizione giuridica, dei propri diritti e dei propri doveri, nonostante tutti siano stati sottoposti a identificazione tramite rilevamento foto-dattiloscopico prima dell'imbarco o nelle fasi successive.

Le persone intervistate hanno riferito di essere state alloggiate in cabine con due posti letto ciascuna, all'interno delle quali venivano anche consumati i pasti.

Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale ha messo in evidenza [due criticità](#) relative all'utilizzo delle navi per la quarantena: "l'effettività dell'informazione sui diritti che si riesce a rendere in nave da parte del personale della Croce Rossa, quando questa non è supportata da materiale scritto, presentato in più lingue, dato il numero amplissimo di persone ospitate; la difficoltà di rapportarsi con le persone in modo tale da riconoscerne il passato spesso traumatico e conseguentemente elaborare un piano di concreto supporto. La morte del quindicenne Abou, sottoposto a un passato di maltrattamenti o tortura nel suo percorso di viaggio, è prova dolorosa di tale difficoltà. Queste due criticità rischiano di divenire centrali nel contesto della tutela dei diritti nei casi in cui si proceda con la prassi del respingimento differito non appena le persone vengono portate a terra."

Infine, occorre rilevare che diversi [studi](#) hanno mostrato come la permanenza a bordo delle navi non solo non sia efficace per limitare la diffusione del virus ma possa aumentare il rischio di contagio. La concentrazione di molte persone in luoghi che non consentono, per esempio, il necessario distanziamento e una corretta aerazione degli spazi, possono condurre ad un aumento dei contagi, aggravato dall'insufficienza o dalla lontananza delle strutture sanitarie in grado di offrire il supporto necessario nei casi più gravi.

Ai fini dell'espletamento delle attività emergenziali connesse all'assistenza e alla sorveglianza sanitaria a bordo delle imbarcazioni dedicate, gli aspetti operativi e finanziari sono disciplinati da una [Convenzione](#) stipulata in data 8 maggio 2020 tra il soggetto attuatore, il Capo del Dipartimento libertà civili e immigrazione (DLCI) del Ministero dell'Interno, e la CRI. La Convenzione resta in vigore fino al termine dell'emergenza.

Tra i servizi che la CRI è tenuta ad assicurare vi sono l'assistenza sanitaria, l'assistenza psicologica, l'individuazione e il supporto delle donne in stato di gravidanza e dei casi vulnerabili a rischio clinico/psicologico² con il supporto dello psicologo presente nell'equipe sanitaria, il trattamento delle

² Donne vittime di violenza, vittime di tratta, minori non accompagnati, vittime di percosse, vittime di torture.

condizioni croniche rilevate, la mediazione linguistico-culturale, l'assistenza sociale, attività di supporto logistico e servizi, compresa la fornitura di dispositivi di protezione individuale al personale imbarcato, assicurati per il tramite di personale tecnico sanitario, di mezzi, di strutture e di know-how dedicati, e di personale volontario. Il personale dovrebbe essere reperibile h 24.

Inoltre, le [linee guida della CRI](#) prevedono che siano fornite informazioni specifiche circa le motivazioni della permanenza sulle navi "mettendo in evidenza la finalità sanitaria dell'operazione, nonché la durata temporanea della stessa, legata all'esito dei tamponi durante il corso della quarantena" e l'organizzazione di specifici focus group e momenti formativi. In particolare, i focus group riguardano il ruolo della CRI, il diritto alla salute, il diritto all'unità familiare, la protezione internazionale, lo sfruttamento lavorativo e la tratta, la situazione epidemiologica italiana legata alla diffusione del Covid-19. Sono previste "sessioni specifiche per donne e ragazze" sulla prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili, conduzione delle gravidanze, corretta igiene personale, informative specifiche sui diritti dei minori e dei minori non accompagnati, attività educative mamma-bambino³.

Gli impegni contenuti nei documenti sottoscritti dalla CRI e dal DLCI e nelle linee guida della CRI stessa sembrano essere in grande misura disattesi.

In base alle informazioni raccolte attraverso le interviste ai cittadini stranieri che hanno trascorso la quarantena sulle navi e secondo quanto dichiarato dagli operatori umanitari a Redattore Sociale, sulle navi quarantena mancherebbero i servizi sanitari di base, sistemi adeguati di prevenzione del contagio, assistenza psicologica e sostegno alle persone in situazioni di vulnerabilità. L'assenza di queste misure in una situazione di detenzione di fatto è particolarmente grave e può evidentemente avere effetti estremamente negativi sulle condizioni delle persone a bordo. Tale mancanza è ancor più grave se si considera che le persone che si trovano sulle navi possono essere sopravvissute a tortura e trattamenti inumani, aver vissuto lunghi periodi di detenzione in condizioni degradanti, possono aver subito perdite e lutti o aver rischiato di naufragare.

Non sembrano inoltre essere garantite le misure di assistenza sociale e legale. I cittadini stranieri si trovano quindi in una situazione di sospensione, con un accesso estremamente ridotto all'informazione e in condizioni gravemente inadeguate.

2. Le procedure di determinazione della condizione giuridica: una radicalizzazione dell'approccio hotspot

Tramite le interviste effettuate nell'ambito del progetto In limine e grazie alle richieste di accesso civico inviate alle amministrazioni coinvolte nella gestione e nell'organizzazione delle procedure di sbarco, incluse quelle riguardanti la sorveglianza sanitaria, è stato possibile ricostruire, almeno parzialmente, le procedure relative all'accertamento dello status giuridico dei cittadini stranieri trasferiti sulle navi quarantena.

³ Per consultare i documenti relativi ai servizi della CRI si veda, oltre alla [Convenzione](#), il documento Indicazioni per attività sanitaria (da p. 54 e da p. 63) al seguente link: <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2020/12/All.1-Elementi-di-risposta-CRI.pdf>.

Se in un primo momento⁴ le amministrazioni hanno riferito che le procedure di identificazione e fotosegnalamento venivano svolte direttamente a bordo delle navi quarantena, successivamente è stato chiarito che queste sono condotte nella maggioranza dei casi prima del trasferimento sulle navi, ad esempio presso l'hotspot di Lampedusa, secondo le modalità tipiche dell'approccio hotspot con rilevamento dattiloscopico, fotosegnalamento e compilazione del foglio-notizie.

È stato possibile osservare che, così come succedeva quando le procedure si svolgevano interamente all'interno degli hotspot, i cittadini stranieri appartenenti ad alcune nazionalità - nello specifico i cittadini tunisini - incontrano numerosi ostacoli nell'accesso alle procedure di asilo. Grazie alle interviste effettuate con cittadini tunisini che hanno trascorso la quarantena sulle navi si rileva che in molti casi questi non sono stati correttamente informati della possibilità di chiedere asilo in Italia e - più in generale - in merito al loro *status* o alla possibilità di opporsi ad un eventuale ordine di allontanamento, nonostante il lungo periodo trascorso in Italia fra l'hotspot di Lampedusa e le navi per la sorveglianza sanitaria.

Non solo, la prassi di far compilare un ["doppio" foglio-notizie](#)⁵, già rilevata con riferimento ai cittadini tunisini sbarcati a Lampedusa prima del periodo della pandemia, sembra essere oggi riprodotta con la conseguenza che, al momento dello sbarco dalla nave quarantena, alla maggior parte dei cittadini provenienti dalla Tunisia viene notificato un provvedimento di espulsione o di respingimento differito. Il primo foglio-notizie viene compilato a terra prima del trasferimento sulla nave quarantena ed il secondo, contenente le dichiarazioni dell'interessato circa la supposta assenza di cause ostative all'allontanamento, al momento del nuovo sbarco al termine della quarantena. Le Questure dei luoghi di sbarco (principalmente Palermo, Augusta e Trapani, ma anche Siracusa, Catania, Messina e Bari), nei casi osservati, hanno dato esecuzione a questi provvedimenti (espulsione o respingimento differito) tramite accompagnamento forzato alla frontiera, talvolta con la predisposizione di ordini di allontanamento da parte del questore. Pertanto, in molti casi, allo sbarco è seguito un periodo di trattenimento nei centri di permanenza per il rimpatrio (CPR), con tutte le conseguenze che questo comporta in termini di ulteriori [difficoltà di accesso alla procedura di asilo, diritto all'informazione e alla difesa](#). Ciò è accaduto anche quando la persona interessata aveva espresso, anche formalmente, la volontà di chiedere protezione in Italia.

In merito agli oneri che gravano sulla CRI con riferimento all'accesso alla richiesta di protezione internazionale, può essere utile un riferimento alla sentenza della CGUE del 25 giugno 2020 nella causa C-36/20 PPU⁶, in cui la Corte ha precisato come una domanda d'asilo presentata ad una autorità differente da quella competente a ricevere l'istanza debba intendersi comunque idonea per l'avvio

⁴ Si veda la risposta all'accesso civico della Questura di Palermo del 22/6/2020 relativa alla nave Rubattino.

⁵ Con la prassi del "doppio foglio notizie", attuata in maniera sistematica a Lampedusa, le autorità di polizia, nonostante i cittadini stranieri abbiano manifestato la volontà di chiedere protezione e questa sia stata registrata, sottopongono alla firma dei cittadini stranieri un ulteriore foglio notizie con cui questi "rinunciano" alla richiesta di protezione affermando che non sussistono motivi ostativi al loro rimpatrio.

⁶ La vicenda riguardava una imbarcazione a bordo della quale si trovavano 45 cittadini di paesi terzi, intercettata dal soccorso marittimo spagnolo nei pressi dell'isola di Gran Canaria, dove poi sono stati condotti. Il giorno successivo all'arrivo, un'autorità amministrativa ne ha disposto l'allontanamento e il trattenimento. A questo punto un cittadino del Mali ha manifestato l'intenzione di chiedere protezione. In mancanza di posti disponibili in accoglienza il giudice ha disposto il collocamento in un centro di trattenimento. Da qui il ricorso contro la decisione rimesso poi alla Corte UE.

della procedura, incombando su tale amministrazione l'obbligo di trasmettere la domanda all'autorità competente.

Secondo il principio affermato dalla Corte, la CRI, in qualità di autorità sanitaria incaricata della gestione delle navi quarantena, dovrebbe ricevere le istanze di protezione per poi trasmetterle all'amministrazione competente per la loro registrazione. Da ciò deriverebbe, secondo quanto precisato nella sentenza, da un lato, l'obbligo di informare i cittadini di paesi terzi in situazione irregolare delle modalità di inoltro di una domanda di protezione e, dall'altro, quello di trasmettere i fascicoli relativi alle istanze presentate all'autorità competente per la loro registrazione in modo da garantire l'accesso ai diritti connessi allo status di richiedente asilo.

Avvocati-e e operatori-trici del progetto In limine hanno seguito i percorsi di alcune persone dopo lo sbarco e continuato ad assisterli durante il trattenimento presso i CPR di Milano, Gradisca d'Isonzo e Roma⁷. Come appena accennato, diverse questure, contrariamente a quanto previsto per legge, non hanno dato avvio alla procedura di asilo, anche con riferimento a chi aveva manifestato la propria volontà di chiedere protezione non solo verbalmente ma anche a mezzo PEC tramite il proprio difensore, dietro delega orale e telematica⁸. Ciò ha portato in alcuni casi alla mancata convalida dei provvedimenti di trattenimento da parte di alcuni Giudici di Pace, come accaduto a Roma e [Milano](#) nel mese di novembre.

In definitiva, l'utilizzo delle navi quarantena si pone in perfetta continuità con i dispositivi già utilizzati in precedenza e finalizzati alla selezione e differenziazione spesso arbitraria delle persone sbarcate in Italia fra "richiedenti asilo" e "migranti economici", accentuandone però le criticità dal punto di vista della tutela dei diritti di chi li attraversa. È necessario sottolineare, infatti, come la misura in questione aggravi la condizione di sofferenza fisica e psicologica di persone che hanno appena compiuto un viaggio estremamente pericoloso e prolunghi lo stato di assenza o carenza di informazioni circa la propria situazione giuridica. Tale pratica ha gravi conseguenze anche in tema di rispetto del principio di non respingimento e aumenta gravemente il rischio di contagio o l'aggravarsi di patologie o traumi pregressi che non possono essere adeguatamente trattati sulle navi.

⁷ Si precisa che nel periodo da giugno a dicembre 2020 è stata svolta attività di assistenza legale nei confronti di circa 400 cittadini stranieri presenti presso le navi quarantena, molti dei quali sono stati successivamente trattenuti presso i CPR presenti sul territorio nazionale.

⁸

Si

veda

http://www.italgiure.giustizia.it/xway/application/nif/clean/hc.dll?verbo=attach&db=snciv&id=../20200220/sn_civ@s6L@a2020@n04280@tO.clean.pdf.

3. Le navi quarantena come dispositivo di privazione della libertà personale



Nel corso degli ultimi anni i luoghi utilizzati per la detenzione dei cittadini stranieri sono aumentati e si è assistito a [un'espansione nell'utilizzo di forme di trattenimento informale](#). L'implementazione di misure di isolamento sanitario presso le navi quarantena, sebbene ancorate a ragioni di tutela della salute, deve essere analizzata accanto ad altre diffuse pratiche di detenzione e di isolamento dei migranti in arrivo sul territorio e alle situazioni di incertezza giuridica che caratterizzano le politiche di gestione e contenimento dei flussi migratori. La situazione di emergenza sanitaria è stata occasione di diffusione di misure e prassi che incidono anche gravemente sulla libertà personale dei cittadini stranieri.

Le norme emergenziali di contrasto alla diffusione del Covid-19 hanno previsto la possibilità di applicare la misura della quarantena precauzionale, su ordine dell'autorità sanitaria, ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che entrano nel territorio nazionale da aree ubicate all'estero (art. 1 D.L. 25 marzo 2020, n. 19). Infatti, già con il DPCM del 17 maggio 2020, è stata disposta la quarantena per quattordici giorni con sorveglianza sanitaria e isolamento fiduciario per chi fa ingresso in Italia dall'estero tramite trasporto di linea aereo, marittimo, lacuale, ferroviario o terrestre, con alcune eccezioni tra cui i cittadini e i residenti nell'UE e negli stati parte dell'accordo di Schengen⁹. In caso di positività al COVID 19 si prevede il divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora sempre su ordine dell'autorità sanitaria e fino all'accertamento della guarigione o al ricovero in una struttura sanitaria o altra struttura allo scopo destinata.

Non sono previste forme di esecuzione "forzata" di queste misure. Al contrario, l'obbligo di isolamento precauzionale comporta quello di essere reperibili, di evitare contatti sociali e spostamenti e viaggi. a

⁹ Allo stato attuale la quarantena precauzionale ha una durata di 10 giorni come da Circolare del Ministero della Salute del 12 ottobre 2020.

sua violazione configura un illecito amministrativo punito con una sanzione pecuniaria. Nel caso di positività al COVID 19, la violazione delle misure integra un'ipotesi di reato.

Può essere utile soffermarsi sulla definizione di misure incidenti sulla libertà personale, così come individuata dalla Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 105 del 2001, in materia di accompagnamento coattivo alla frontiera di cittadini stranieri espulsi. In questa pronuncia la Corte ha evidenziato che la restrizione della libertà *fisica* dell'individuo incide sulla libertà *personale* quando non sia di lieve entità e ha affermato che la libertà personale deve considerarsi 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".

Inoltre, la Consulta, nella [sentenza n. 194 del 1996](#), relativamente all'accompagnamento del conducente di un veicolo per accertamenti tossicologici, ha ritenuto fondamentale, per ascrivere o meno tale accompagnamento all'area della libertà personale "la considerazione che il destinatario della misura può rifiutarsi di seguire gli agenti, pur esponendosi in tal caso al rischio di un giudizio e di una sanzione penale, senza però che l'autorità di polizia possa esercitare alcuna forma di coazione fisica". Quindi, mentre nel caso di accompagnamento alla frontiera di persone destinatarie di provvedimenti di allontanamento si determina l'assoggettamento all'altrui potere che concretizza una condizione di privazione della libertà personale, nel caso di accompagnamento per accertamenti tossicologici la Corte esclude la sussistenza di una privazione della libertà. La violazione di tale obbligo integra un illecito ma tale misura non è soggetta ad una esecuzione forzata da parte delle autorità competenti.

In questo senso, la condizione di fatto che vivono i cittadini stranieri durante la permanenza presso le navi quarantena sembrerebbe avere tutte le caratteristiche della privazione della libertà personale, così come riconosciuto dalla giurisprudenza citata, ricadente nella disciplina dell'art. 13 della Costituzione.

Durante lo svolgimento della misura della sorveglianza sanitaria a bordo delle navi, ai cittadini stranieri è fisicamente impedito di allontanarsi: le navi infatti si trovano per la maggior parte del tempo in rada e non attraccate all'interno dei porti. Inoltre a bordo sono presenti anche agenti di sicurezza che svolgono attività di controllo e sorveglianza: si configura quindi una situazione di assoggettamento di chi si trova sulla nave rispetto alle autorità preposte al controllo. Si ritiene che questa condizione sia pertanto strutturalmente differente da quella di chi è sottoposto a isolamento fiduciario in altri luoghi o nella propria abitazione. Sono infatti radicalmente diverse le modalità di svolgimento della misura e il livello di coercizione attuato da parte dell'autorità. È evidente in tal senso il trattamento discriminatorio a cui sono sottoposti i cittadini stranieri sulle navi quarantena. Tale differente trattamento, come visto, è anche idoneo a configurare ulteriori violazioni dei diritti, con particolare riferimento all'accesso all'assistenza sanitaria, alle informazioni e alle procedure di riconoscimento della protezione internazionale.

Se la misura della sorveglianza sanitaria a bordo di navi costantemente in navigazione o in rada ad alcune miglia dalla costa incide sulla sfera della libertà personale di chi vi è sottoposto, si rende necessaria una valutazione sulla compatibilità di tale misura e della sua base giuridica con l'art. 13 della Costituzione. Ciò appare tanto più necessario alla luce della normalizzazione dell'utilizzo di questa misura e del prolungamento del periodo dell'emergenza sanitaria nazionale.

È utile ricordare che, ai sensi dell'art. 13 Cost., ogni forma di privazione della libertà personale può avvenire solo sulla base di norme che ne disciplinino tassativamente casi e modi e che deve essere convalidata dall'autorità giudiziaria entro termini temporali ben precisi. La normativa vigente sopra menzionata consente l'applicazione della misura della "quarantena precauzionale", senza tuttavia prevedere forme di coercizione volte al ripristino della misura in caso di sua violazione, la quale comporta esclusivamente l'imposizione di una sanzione amministrativa.

Nel caso dei migranti, l'applicazione delle misure di sorveglianza sanitaria con le caratteristiche fin qui descritte per le navi ha riguardato nel corso dei mesi anche altri luoghi come hotspot e centri di accoglienza, senza che però sia stato chiarito quale sia la base legale che legittimerebbe tale compressione della libertà personale. I cittadini sottoposti a queste restrizioni non hanno inoltre a disposizione rimedi giurisdizionali effettivi e né la garanzia del controllo dell'autorità giudiziaria. Inoltre, non sembrerebbe che la misura della quarantena precauzionale dei cittadini stranieri sia disposta sulla base di un provvedimento individuale e formale da parte dell'autorità sanitaria, nonostante questo profilo sia chiaramente previsto dalla legge, rischiando di dare luogo a forme di detenzione arbitraria e senza alcuna garanzia rispetto alla considerazione delle situazioni individuali, all'esatta durata della misura, alle informazioni fornite alla persona.

Nei fatti l'applicazione di misure legate alla prevenzione del Covid-19 nei confronti dei cittadini stranieri arrivati via mare o già sul territorio nelle strutture di accoglienza, ha comportato il loro sistematico confinamento in luoghi chiusi situati in frontiera, spesso in violazione dei diritti in materia di informazione e accesso all'asilo e incidendo senza garanzie sulla libertà personale. Forme di detenzione e confinamento in frontiera rispondono del resto alle esigenze legate alle procedure di selezione e incanalamento che costituiscono la *ratio* dell'approccio hotspot. Del resto, con riferimento allo scenario europeo, il Nuovo patto europeo su migrazione e asilo, prevede una procedura di prescreening da svolgersi in frontiera prima di avere formalmente accesso al territorio anche al fine di effettuare controlli sanitari nei confronti dei cittadini in ingresso in maniera irregolare.

4. L'utilizzo delle navi quarantena per la sorveglianza sanitaria di persone già presenti sul territorio

Uno dei rischi connessi al prolungato e sistematico utilizzo delle navi per la sorveglianza sanitaria dei cittadini stranieri giunti in Italia via mare deriva dalla normalizzazione ed estensione dell'applicazione di una misura che presenta forti criticità in termini di rispetto dei diritti di chi vi è sottoposto.

L'impatto di questa misura sulla qualità dei diritti dei cittadini stranieri è rilevante e rischia di legittimare altre pratiche di esclusione e confinamento in frontiera.

Questi rischi si sono concretizzati quando, [fra settembre e ottobre 2020](#), il Ministero dell'Interno, con il supporto logistico della CRI, ha arbitrariamente trasferito sulle "navi quarantena" centinaia di cittadini stranieri risultati positivi al Covid-19 già titolari di protezione o in possesso di altri titoli di soggiorno, che si trovavano in centri di accoglienza sparsi sul territorio italiano. Tali trasferimenti sono avvenuti in assenza di comunicazione o informazione preventiva e senza alcuna valutazione di eventuali condizioni di vulnerabilità, inclusione sul territorio o presenza di legami familiari. I

trasferimenti sono stati disposti dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno sulla base di provvedimenti non individuali, con cui veniva ordinato il trasferimento sulle navi di un certo numero di "migranti positivi al covid" provenienti da differenti province italiane. Alcuni cittadini stranieri sottoposti a tale misura hanno riportato di essere stati [trasferiti nel cuore della notte](#) senza aver ricevuto alcuna informazione e senza la notifica di alcun provvedimento che indicasse condizioni, durata o base giuridica della misura.

Le persone sono state perciò trattenute senza titolo presso le navi quarantena, un trattamento discriminatorio riservato esclusivamente ai cittadini stranieri, che ha determinato la compromissione di ulteriori diritti come il diritto alla libertà personale, alla vita privata e familiare e alla salute.

Lo stesso [Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale](#) ha espresso la sua preoccupazione sottolineando come tale prassi risultasse "priva di fondamento giuridico e di motivazione fattuale nonché critica sotto il profilo dei diritti e delle garanzie delle persone coinvolte, operatori inclusi."

Tali trasferimenti sono stati attuati fuori dai casi previsti dal decreto del Capo della Protezione civile del 12 aprile 2020, che prevede l'utilizzo di navi come luoghi destinati all'isolamento fiduciario e la quarantena esclusivamente per gli stranieri soccorsi o arrivati autonomamente via mare e non già, come nel caso di specie, per stranieri già regolarmente soggiornanti e ospitati in centri di accoglienza. Una misura che appare discriminatoria e ingiustificata e che peraltro non risponde alle esigenze di prevenzione del contagio che avrebbero potuto essere soddisfatte diversamente e nel rispetto dei diritti dei cittadini stranieri risultati positivi al Covid-19. Alcuni di loro, ad esempio, si trovavano già in condizioni di isolamento seppure all'interno delle strutture di accoglienza dove risiedevano. Inoltre, ai sensi degli artt. 4 e 6, co. 7, D.L. 17 marzo 2020, n. 18 convertito con legge n. 27/2020, le autorità regionali possono provvedere all'attivazione di aree sanitarie temporanee sia all'interno che all'esterno di strutture di ricovero, cura, accoglienza e assistenza, pubbliche e private, o di altri luoghi idonei, per la gestione dell'emergenza Covid-19, ed alla possibilità per i Prefetti di requisire strutture alberghiere o altri immobili idonei affinché sia assicurata la possibilità di ospitare persone in isolamento fiduciario qualora esse non possano trascorrere tale periodo presso il proprio domicilio. Risulta allora difficile comprendere le ragioni sottese alla prassi dei trasferimenti forzati presso le navi quarantena, anche e soprattutto alla luce delle modalità con cui questi sono stati effettuati e alla luce della mancanza di una base giuridica o di valide ragioni dal punto di vista della tutela della salute e della dignità personale di chi vi è stato sottoposto.

Infatti, nonostante le [dichiarazioni della Ministra dell'Interno](#) in merito al carattere eccezionale di tali trasferimenti, appare utile sottolineare come, oltre ai profili di legittimità sopra descritti, queste misure abbiano comportato 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.

5. Quale tutela per i minori stranieri non accompagnati?

A cura degli Studenti della Clinica legale per i Diritti Umani dell'Università di Palermo: Daila Costa, Costanza Spagnolo, Claudio Costanzo, Angela Presti, Bianca Cusimano, Simona Caleca, Nawres Ghouma.

5.1. Introduzione

Nel panorama delle misure di contenimento del contagio da coronavirus le navi quarantena rappresentano un modello di intervento differenziato per i cittadini provenienti da paesi terzi alla UE. Dopo mesi in cui non si ha avuto accesso ad alcuna informazione, la morte di due minori trattenuti sulle navi quarantena, ha affermato con forza la necessità, tanto per le istituzioni di controllo e garanzia, quanto per la società civile, di verificare le condizioni materiali dell'accoglienza e dell'assistenza, anche medica, prestata a bordo e di verificare così sia l'effettiva fornitura dei servizi essenziali, che il rispetto dei diritti fondamentali delle persone trattenute e delle procedure di identificazione dei MSNA previste dalla legge. ASGI, nell'ambito del progetto In Limine, ha, dunque, deciso di formulare una richiesta di accesso civico generalizzato alle diverse istituzioni responsabili della gestione delle navi, formalizzata in data 29.10.2020, cui sono pervenute risposte differenziate. La presente analisi è stata elaborata sulla base dei dati forniti da: Questura di Agrigento (25/11/2020), Questura di Palermo (27/11/2020), Tribunale per i Minorenni di Palermo (9/10/2020, 22/10/2020) e Croce Rossa Italiana (19/11/2020, inoltrati in allegato dal Ministero dell'Interno in data 24/12/2020). Per quanto riguarda le altre amministrazioni cui è stata presentata istanza di accesso civico: sono state definite "in trattazione" le istanze da parte delle Prefetture di Trapani e di Palermo¹⁰; la Prefettura di Ragusa ha riferito che la provincia non accoglie navi quarantena; non sono ancora, alla data odierna, pervenute risposte da parte di Questura di Trapani, Prefettura di Agrigento, Prefettura e Questura di Siracusa, Tribunale per i minorenni di Catania.

5.2. Prima identificazione

Per quanto attiene all'identificazione dei MSNA, l'art. 19 bis d.lgs. 142/2015¹¹ detta una procedura unica di identificazione dei minori per l'accertamento della loro età e, di conseguenza, per l'applicazione effettiva delle misure di protezione previste in loro favore.

In primo luogo, il terzo comma della disposizione appena citata, prevede che l'identificazione possa avvenire solo dopo che al minore sia stata prestata adeguata assistenza umanitaria. In estrema sintesi, secondo le previsioni del D.P.C.M. 10 novembre 2016, n. 234, recante il "Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, in attuazione dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24"¹² e del

¹⁰ In data 16.11.2020 la Prefettura di Trapani e 11.11.2020 la Prefettura di Palermo hanno riferito che l'istanza è in trattazione e di avere avviato un'interlocuzione con il Ministero.

¹¹ L'articolo è stato introdotto dall'art. 5 della l. 47/2017, cd. L. Zampa, contenente *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*.

¹²

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2016-12-22&atto.codiceRedazionale=16G00248&elenco30giorni=false.

“Protocollo per l’identificazione e per l’accertamento olistico multidisciplinare dell’età dei minori non accompagnati¹³” la procedura si articola: a) in un primo colloquio con il minore volto all’emersione della sua storia personale e familiare, nonché di ogni altro elemento utile alla protezione dello stesso, condotto dal personale qualificato della struttura di prima accoglienza, sotto la direzione dei servizi dell’ente locale competente e coadiuvato, ove possibile, da organizzazioni, enti o associazioni con comprovata e specifica esperienza nella tutela dei minori; b) ove permangano fondati dubbi in ordine all’età dichiarata, l’accertamento viene, in prima battuta, demandato alle autorità di pubblica sicurezza che verificano, anche con l’ausilio delle autorità diplomatico-consolari¹⁴, il possesso di eventuali documenti d’identità e, in seconda battuta, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni competente per territorio, che può disporre esami socio-sanitari che devono essere svolti in un ambiente idoneo, secondo un approccio multidisciplinare, da professionisti adeguatamente formati e, ove necessario, in presenza di un mediatore culturale, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell’età presunta, del sesso e dell’integrità fisica e psichica della persona¹⁵. Il provvedimento di attribuzione dell’età è emesso dal Tribunale per i Minorenni e qualsiasi residuo dubbio deve essere risolto con presunzione della minore età, in ossequio al principio del *favor minoris*.

É importante segnalare che, ex art. 18 co. 1 d.lgs. 142/2015, siffatte procedure devono essere improntate al rispetto del principio del superiore interesse del minore e devono essere applicate anche nei confronti dei MSNA accolti sulle navi quarantena. Tale evidenza viene anche sottolineata nella risposta della Questura di Palermo, secondo cui, tuttavia, la complessità della procedura per *steps*, così prevista dalla legge, la rende “*di fatto impraticabile a bordo delle navi quarantena per ragioni che si ritiene superfluo specificare*”.

Preme evidenziare che la stessa Questura non fornisce alcun dato rispetto a un preventivo passaggio dei MSNA dagli hotspot; diversamente nelle seppur schematiche e discordanti informazioni fornite dalla Questura di Agrigento¹⁶, si fa riferimento ad un “transito” presso l’hotspot di Lampedusa, ma non viene specificato se le procedure d’identificazione descritte siano state ivi seguite. Va segnalato che, dato il carattere essenziale delle informazioni fornite, restano non chiare le modalità e la durata di siffatto “transito”, durante il quale nessun minore avrebbe manifestato la propria volontà di accedere al sistema di protezione internazionale. Nessuna delle due Questure specifica quali modalità e quali criteri siano stati adottati ai fini della prima identificazione dei MSNA, rimanendo, pertanto, dubbio il modo in cui sia stata effettuata e se, oltre le dichiarazioni rese dalle persone, siano stati considerati dalla P.A. altri elementi. Allo stesso modo, non viene chiarito come quest’ultime siano state raccolte dagli operatori di P.S.

¹³ https://www.minori.gov.it/sites/default/files/protocollo_identificazione_msna.pdf

¹⁴ L’intervento della rappresentanza diplomatico-consolare non deve essere richiesto nei casi in cui il presunto minore abbia espresso la volontà di chiedere protezione internazionale ovvero quando una possibile esigenza di protezione internazionale emerga a seguito del colloquio.

¹⁵ Non devono essere eseguiti esami socio-sanitari che possano compromettere lo stato psico-fisico del minore e, nella relazione finale, deve essere sempre indicato il margine di errore degli accertamenti condotti.

¹⁶ Si segnala che la P.A. afferma inizialmente che i MSNA collocati all’interno delle Navi Quarantena sono 605, salvo successivamente dichiarare che il numero di MSNA collocati in quarantena sanitaria sia di 478.

Per quanto riguarda i mediatori culturali, la cui presenza durante la procedura di identificazione è prevista per legge, non si specifica il numero presente sulle navi, quali lingue gli stessi parlino, né in quali modalità gli stessi hanno interloquuto con i MSNA.

5.3. Nomina dei tutori e rispetto delle altre garanzie di legge

Il Tribunale per i minorenni di Palermo, in risposta alla richiesta di informazioni sul numero dei minori transitati sulle c.d. navi quarantena e sul numero dei corrispondenti tutori nominati per i MSNA, dichiara che sino alla data dell'8 Ottobre 2020, i suddetti non venivano segnalati all'autorità giudiziaria "se non al termine della quarantena ed in occasione del successivo trasferimento in strutture comunitarie", disattendendo la norma ex art. 19 co. 5, d. lgs. 142/2015, secondo cui deve essere data immediata comunicazione della presenza di un MSNA all'autorità giudiziaria minorile per l'apertura della tutela a norma degli articoli 343 del codice civile e successivi. Dai dati forniti dal Tribunale per i minorenni di Palermo emerge però che già a partire dal 18 settembre 2020 erano presenti dei MSNA, collocati in quarantena sulla nave GNV Allegra; eppure, solo a seguito della morte di uno di essi, Abou Diakite, di 15 anni e nazionalità ivoriana, dato il risalto mediatico della notizia, il Presidente del Tribunale per i minorenni di Palermo ha inviato alle Prefetture siciliane una nota congiunta con il Procuratore presso il medesimo Tribunale, evidenziando la necessità di segnalare alla Procura Minorile la presenza di minori per la nomina di un tutore "senza attendere la conclusione della quarantena".

Il Tribunale allega altresì le circolari del Ministero dell'Interno che dispongono: in data 18 Ottobre, che le comunicazioni della presenza di MSNA avvengano prima della quarantena e che si nomini quale tutore *pro tempore* il Capo Missione della Croce Rossa in servizio; in data 21 Ottobre, che venga escluso l'imbarco presso le navi quarantena di MSNA. Successivamente all'emanazione delle due circolari il Tribunale ha comunicato che, nei tre giorni dal 18 al 21 Ottobre, i MSNA sono stati effettivamente segnalati all'Autorità Giudiziaria e sono stati nominati 73 tutori.

Sembra potere quindi dedurre che, fino a quel momento, la mancata comunicazione nel periodo di permanenza presso le navi quarantena abbia impedito l'avvio di tutte le procedure previste a tutela dei diritti dei MSNA, prime tra tutte l'ascolto e l'apertura della tutela¹⁷:

5.4. Informativa legale

Dalle risposte fornite dal Tribunale per i Minorenni e dalle Questure competenti per territorio, risultano mancanti i dati in merito all'informativa circa il contenuto e le modalità di esercizio dei diritti spettanti ai MSNA; il gestore dell'accoglienza sulla navi quarantena, la CRI, ha comunicato, invece, di avere assicurato un'informativa mediante sessioni specifiche, sviluppata nell'ambito di un progetto europeo, sviluppato in collaborazione con Save the Children, per quanto anche quest'ultima non fornisca copia dei documenti informativi sulla possibilità di ottenere protezione internazionale e non

¹⁷ L'assenza di adeguato dialogo e di conoscenza delle storie dei soggetti accolti su queste navi, come segnalato dal Dott. Mauro Palma, Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, si traduce in ritardo essenziale nel supporto, non solo giuridico, quanto principalmente psicologico a soggetti che hanno affrontato un percorso tanto complesso come quello migratorio; sul punto vd. *Il modello delle navi-quarantena: analisi e criticità. Incontro con Mauro Palma, garante nazionale*, 22 dicembre 2020, al link: https://www.youtube.com/watch?v=mUTi6qPrkZA&ab_channel=CissOngCooperazioneInternazionaleSudSud.

indichi specificamente i soggetti che vi hanno partecipato, modalità e tempi. Si segnala a tal proposito che il Garante per la protezione dei diritti delle persone private della libertà personale riferisce, in seguito a sopralluogo sulle navi, che ha registrato una “scarsissima informazione sui diritti”, e che “nessuna informazione significativa” è stata fornita a bordo¹⁸.

5.5. Condizioni di accoglienza a bordo delle navi

Secondo la normativa dettata dal decreto legislativo n. 142 del 2015, come modificato dalla L. n. 47/2017, il MSNA non può in nessun caso essere trattenuto o accolto presso i centri di permanenza per i rimpatri (CPR) e i centri governativi di prima accoglienza. Il sistema di accoglienza dei minori si fonda innanzitutto sull'istituzione di strutture governative di prima accoglienza, loro specificatamente destinate, per le esigenze di soccorso e di protezione immediata di tutti i MSNA¹⁹. Nelle strutture di prima accoglienza i minori devono essere accolti, dal momento della presa in carico, solamente per il tempo necessario alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere tutte le informazioni sui loro diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale, e comunque per un periodo di tempo non superiore a 30 giorni. Nella situazione di emergenza sanitaria si è verificata di fatto, almeno in un primo momento, una deroga a queste previsioni con il collocamento dei minori in quarantena sulle navi²⁰.

In riferimento a tale periodo, le Questure di Palermo e Agrigento non offrono indicazioni dettagliate sulle condizioni di accoglienza dei MSNA sulle navi quarantena. Tuttavia, la CRI riferisce che i minori sono stati alloggiati presso aree dedicate, insieme tra di loro (per gruppi afferenti al medesimo imbarco), divisi tra positivi e negativi al Covid-19 e distanti dalla popolazione adulta. Inoltre, le tempistiche di permanenza a bordo e la suddetta sistemazione sono state definite, dall'autorità sanitaria competente, l'USMAF (Ufficio di sanità marittima, aerea e di frontiera). È stato lo stesso USMAF a rilasciare il nulla osta per lo sbarco dei minori al termine della quarantena, a condizione della negatività al tampone.

Un altro elemento meritevole di attenzione è il rispetto del diritto alla salute. L'accertamento delle condizioni psicofisiche dei MSNA in isolamento dovrebbe essere un passaggio essenziale per la tutela di tale diritto. Sul punto nessuna informazione dettagliata è stata fornita dalle P.A.: l'unica menzione rilevante della questione è contenuta nella circolare ministeriale del 18 Ottobre, già citata, in cui viene evidenziata la necessità che l'Autorità Giudiziaria minorile sia aggiornata sulle condizioni psicofisiche del minore anche durante il periodo di quarantena, tramite la nomina *pro tempore* del capo missione della CRI quale tutore.

¹⁸ Sul punto vd. *Il modello delle navi-quarantena: analisi e criticità. Incontro con Mauro Palma, garante nazionale*, 22 dicembre 2020.

¹⁹ Si tratta di centri attivati dal Ministero dell'interno, gestiti da quest'ultimo, anche in convenzione con gli enti locali, finanziati a valere sul Fondo asilo Migrazione e Integrazione (FAMI).

²⁰ Come è già stato sottolineato, ciò oggi non è più possibile, a seguito di provvedimenti volti ad evitare che “L'applicazione della legislazione emergenziale possa tradursi in una violazione di diritti individuali”, come segnalato dal Tribunale per i minorenni di Palermo.

La CRI, che al contrario fornisce delle informazioni sul trattamento sanitario, dichiara che all'ingresso i minori vengono sottoposti a tampone e a una visita di controllo per il triage, nella quale sono valutati, *inter alia*, respiro, temperatura corporea ed eventuali patologie, ferite o fratture. Inoltre, riferisce che, oltre alla visita di ingresso, vengono effettuati controlli giornalieri (sempre in base alle indicazioni dell'USMAF e ai protocolli del Ministero della Salute) sulla condizione dei minori da parte di un team sanitario composto da medici, infermieri, psicologi e operatori CRI certificati nel primo soccorso, con eventuale supporto da remoto di specialisti per il trattamento di casi particolari. Eppure, il caso già citato del minorenne Abou Diakite, trasferito in ospedale il 1° ottobre (12 giorni dopo l'inizio della quarantena sulla nave) e deceduto per setticemia, induce a chiedersi se il personale sanitario sia proporzionato al numero dei migranti imbarcati e alle esigenze di monitoraggio dello stato di salute e se il trattamento fornito sia idoneo ad approntare tempestivamente gli interventi medici, anche specialistici o salvavita.

Per completezza si segnala che, alla risposta della CRI, sono state allegate le linee guida e le procedure operative, ma non è stata fornita documentazione sull'attività concreta svolta a bordo delle navi.

5.6. Considerazioni conclusive

In conclusione, come emerge dagli esiti dell'accesso generalizzato, il trattamento riservato ai MSNA approdati in territorio italiano, prima che fosse disposto che il loro isolamento fiduciario non si svolgesse sulle navi quarantena, presentava diverse criticità.

Nel breve esame svolto, appare importante il conflitto con il principio del superiore interesse del minore, qui risultato non prevalente, come invece dovrebbe essere secondo le norme internazionali e nazionali²¹; tale principio, infatti, non risulta essere stato correttamente bilanciato con le esigenze di salvaguardia della salute pubblica. Critica è anche la compatibilità del trattamento sulle navi quarantena in relazione ai principi di non discriminazione, corretto sviluppo e diritto di ascolto del minore per ogni questione che lo riguardi.

Dati temporali elaborati, confermano come l'intervento di alcune istituzioni sia avvenuto soltanto a seguito di un tragico evento dagli esiti fatali, cui la stampa ha riservato particolare risalto mediatico.

La disapplicazione delle procedure in materia di accoglienza e la non sufficiente trasparenza sulle condizioni di imbarco, che non possono essere semplicemente giustificate adducendo la necessità di adottare misure emergenziali di contenimento del Covid-19, hanno compromesso, in alcuni casi fatalmente, un adeguato trattamento dei MSNA, soggetti vulnerabili particolarmente tutelati dalle regole nazionali e internazionali, il cui rispetto rigoroso assicura il benessere di tali soggetti e il loro adeguato sviluppo psico-fisico.

In conclusione, appare opportuno segnalare come ancora minori stranieri non accompagnati, alla luce delle errate procedure di identificazione e della mancata presa in carico delle segnalazioni, possono

²¹ Ex art. 18 co. 1 d.lgs. 142/2015: *“Nell'applicazione delle misure di accoglienza previste dal presente decreto assume carattere di priorità il superiore interesse del minore in modo da assicurare condizioni di vita adeguate alla minore età, con riguardo alla protezione, al benessere ed allo sviluppo anche sociale del minore, conformemente a quanto previsto dall'articolo 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata dalla legge 27 maggio 1991, n. 176.*

essere costretti a permanere in nave quarantena, luoghi non adeguati, e soggetti ad illegittime procedure di allontanamento²².

Raccomandazioni



A fronte delle criticità precedentemente evidenziate, si ritiene fondamentale formulare le seguenti raccomandazioni al Ministero dell'Interno, al Ministero della Salute, al Dipartimento della protezione civile:

- **Porre fine al sistema navi quarantena** e garantire che ai cittadini stranieri che fanno ingresso sul territorio nazionale sia garantita la possibilità di svolgere la quarantena in luoghi adeguati. *A tal fine le autorità possono requisire e adibire a luoghi dove svolgere la quarantena immobili di ogni genere così come disposto dall'art. 6 c. 7 del Decreto n. 18 del 17 marzo 2020;*
- Garantire che i cittadini stranieri che fanno ingresso sul territorio abbiano un **accesso pieno alle informazioni in merito ai propri diritti e al modo con cui esercitarli**. *A tal fine le autorità devono rispettare le disposizioni nazionali ed europee relative all'accesso alle informazioni prevedendo, anche nell'ambito delle misure di quarantena, spazi e tempi adeguati, il contributo qualitativamente e quantitativamente adeguato di mediatori linguistico culturali e la predisposizione e distribuzione di materiale multilingue;*
- Garantire che i cittadini stranieri che fanno ingresso sul territorio abbiano **accesso alla richiesta di protezione internazionale e che sia garantita una adeguata tutela legale attraverso personale specializzato e che sia rispettato il principio di non-refoulement**. *A tal fine le autorità devono prevedere, anche durante lo svolgimento delle misure di quarantena, spazi e tempi congrui nei quali garantire una adeguata tutela legale attraverso l'impiego di un numero sufficiente di*

²² Si veda <https://inlimine.asgi.it/ancora-minori-stranieri-non-accompagnati-a-bordo-delle-navi-quarantena/>.

operatori/operatrici legali, avvocati/e. Inoltre, deve sempre essere garantita ai cittadini stranieri, soprattutto ove si trovino in condizioni di restrizione della libertà personale, la possibilità di comunicare verso l'esterno anche al fine di contattare legali di fiducia, organizzazioni della società civile o altri enti di tutela;

- Che ai cittadini in ingresso sul territorio venga garantito un **accesso completo alle cure mediche**, comprese le visite specialistiche, esami diagnostici e ogni altra visita o esame richiesta dalla situazione del cittadino straniero. Inoltre, si raccomanda che le persone vengano messe in condizione di **accedere effettivamente a percorsi di sostegno psicologico e che sia garantita effettiva tutela ai soggetti in situazioni di vulnerabilità**. *A tal fine le autorità devono garantire che, anche durante il periodo di quarantena, siano predisposti servizi di assistenza psicologica e medica quantitativamente e qualitativamente adeguati che possano garantire anche l'accompagnamento e il referral a ulteriori servizi specialistici;*
- Garantire **adeguata tutela, accesso all'informazione, assistenza sociale, legale, medica e psicologica specifica per i minori stranieri non accompagnati** e garantire che possano trascorrere il periodo di quarantena in luoghi adeguati alla loro condizione. *A tal fine le autorità devono garantire che i minori soli, anche nell'ambito della quarantena, abbiano accesso ai loro diritti con modalità, tempi e luoghi adeguati alla loro età e alle eventuali vulnerabilità.*