

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2021

POLITICHE DI (RI)CONFINAMENTO IN TEMPO DI PANDEMIA: L'UTILIZZO DI «NAVI QUARANTENA» IN ITALIA E L'ACCESSO AL DIRITTO DI ASILO

di Chiara Denaro

***Abstract:** La pandemia legata alla diffusione del Covid-19 ha comportato una serie di cambiamenti nelle politiche di gestione delle migrazioni e dei confini, contribuendo all'implementazione di politiche di ri-confinamento. Nel caso italiano, si è assistito a una ridefinizione della precedente strategia dei «porti chiusi» in termini di «porti non sicuri», e alla creazione di un sistema di isolamento in mare a bordo delle «navi quarantena». Tali politiche hanno contribuito alla frammentazione dei percorsi di accesso al diritto di asilo in Italia, andando a ridefinire parzialmente, soprattutto nella prassi, l'implementazione del cosiddetto «approccio hotspot», volto a identificare, categorizzare e incanalare i migranti nel circuito della protezione internazionale o del rimpatrio. A fronte di questi cambiamenti il presente articolo si propone, per un verso, di contribuire all'analisi delle misure messe in atto dal governo italiano al fine di contrastare la pandemia nell'ambito dei flussi migratori in ingresso – dando conto di come in particolare il sistema delle navi quarantena, quale misura di detenzione arbitraria, è andato a incidere contribuendo alla ridefinizione del confine – e, per l'altro, di esplorare l'impatto del sistema di isolamento off-shore sull'accesso al diritto di asilo, concettualizzato in termini di accesso al territorio, alla procedura e all'accoglienza.*

***Abstract:** In Italy, pandemic linked to the spread of Covid-19 has deeply affected migration and border management policies, leading to the emergence of re-bordering politics. In the Italian case, they took place through the redefinition of the previous «closed harbour strategy» into a «unsafe harbour strategy», and through the creation of an offshore isolation system onboard of «quarantine ships». These politics have contributed to a further fragmentation of access pathways to the right of asylum, and to the partial redefinition, especially in practice, of the implementation of the so-called «hotspot approach», aimed at identifying, categorizing and channelling migrants into the international protection procedure or repatriation. Against these changes, the present article aims, on the one hand, to contribute in analysing measures implemented by the Italian government in order to contrast the pandemic in the context of incoming migration flows by sea – giving an account of how in particular the system of quarantine ships, as a measure of arbitrary detention, has contributed to the redefinition of the border regime – and, on the other hand, to explore the impact of the offshore isolation system on accessing the right to asylum, which is conceptualized in terms of access to territory, procedure and reception.*

POLITICHE DI (RI)CONFINAMENTO IN TEMPO DI PANDEMIA: L'UTILIZZO DI «NAVI QUARANTENA» IN ITALIA E L'ACCESSO AL DIRITTO DI ASILO

di Chiara Denaro*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Politiche di (ri)confinamento in tempo di pandemia: tra privazione della libertà personale e isolamento sanitario. – 3. Limitazioni imposte all'accesso al territorio: dai «porti chiusi» ai «porti non sicuri», fino al sistema «navi quarantena». – 4. Frammentazione dei percorsi di accesso alla procedura di asilo: la nave quarantena come elemento di discontinuità fisica e procedurale nel cosiddetto «approccio hotspot». – 5. Limitazioni nell'accesso tempestivo all'accoglienza e ai servizi sociosanitari dedicati: il caso delle persone portatrici di esigenze particolari. – 6. Impatto delle misure (discriminatorie) di isolamento sanitario sulla definizione dello *status* giuridico: il caso dei trasferimenti sulle navi di cittadini stranieri residenti sulla terraferma. – 7. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione

Lo scoppio della pandemia legata alla diffusione del virus Covid-19, ha influito particolarmente sulla gestione delle frontiere, implicando l'introduzione di nuove restrizioni alla libertà di movimento a livello mondiale¹. Tali restrizioni hanno colpito in particolar modo quelle categorie di persone il cui accesso a vie di fuga sicure e legali era già precluso, andando a amplificare preesistenti condizioni di disuguaglianza nell'accesso a risorse e diritti². Tra coloro che quotidianamente attraversano, o tentano di attraversare i confini, vi sono i richiedenti protezione internazionale, obbligati a intraprendere percorsi di attraversamento irregolare delle frontiere³.

* Postdoctoral researcher in Sociologia, Università di Trento, Progetto PRIN 2017 «Debordering activities and citizenship from below of asylum seekers in Italy. Policies, practices, people». Il progetto vede coinvolte anche le Università di Genova, Venezia e Milano (capofila).

1. C. Caprioglio ed E. Rigo, *Le restrizioni alla libertà di movimento ai tempi del Covid-19*, in *Questione giustizia*, 30 marzo 2020; K. Goniewicz, A. Khorram-Manesh, A.J. Hertelendy, M. Goniewicz, K. Naylor, e F.M. Burkle, *Current response and management decisions of the European Union to the COVID-19 outbreak: a review*, in *Sustainability*, n. 12(9), 2020, p. 3838.

2. M. Simpson, *For a prefigurative pandemic politics: Disrupting the racial colonial quarantine*, in *Political Geography*, 2020 e G. Baldacchino, *Extra-territorial quarantine in Pandemic Times*, in *Political Geography*, 2021.

3. R. Black, *Breaking the convention: Researching the "illegal" migration of refugees to Europe*, in *Antipode*, 35(1), 2003, pp. 34-54. L. Schuster, *Turning refugees into 'illegal migrants': Afghan asylum seekers in Europe*, in *Ethnic and Racial Studies*, n. 34(8), 2011, pp. 1392-1407.

Nello specifico, l'Italia è interessata da oltre 30 anni dai cd. «flussi migratori misti» via mare, che vedono le regioni del Sud come principali luoghi di sbarco.⁴ Libia e Tunisia si configurano ancora oggi come località di partenza prevalenti per cittadini del Nord Africa, del Corno d'Africa e dell'Africa Subsahariana, ma anche per persone provenienti da Asia e Medio Oriente, nel tentativo di raggiungere l'Italia.

Le politiche di confinamento portate avanti dall'Italia in quanto stato di frontiera, sia a livello nazionale che congiuntamente con altri stati UE, si articolano lungo diverse componenti, tra cui figurano le politiche di esternalizzazione dei confini, le politiche di ricerca e soccorso, le politiche di accesso all'asilo.

Secondo Kriesi *et al.*, a partire dalla cosiddetta crisi migratoria del 2015, diversi Stati europei, sia di frontiera che di transito e destinazione, si sarebbero fatti promotori di politiche di c.d. ri-confinamento, delle frontiere esterne (*external rebordering*) ed interne (*internal rebordering*), che avrebbero preso forma – per ciò che concerne gli Stati di frontiera – sia attraverso un'accelerazione politica in materia di esternalizzazione, che attraverso politiche di accesso all'asilo restrittive, di cui il c.d. approccio hotspot era evidente espressione. Negli stessi anni, ulteriore ambito di (ri)confinamento era quello delle politiche di ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale, che si andavano sempre più configurando come ambito chiave nelle più ampie politiche di gestione delle frontiere esterne.

Alla fine del 2014, terminava la missione umanitaria-militare *Mare Nostrum* che, lanciata nel novembre 2013 in seguito ai gravissimi naufragi del 3 e dell'11 ottobre, prevedeva l'impiego di mezzi navali italiani in operazioni di ricerca e soccorso fino a 90 miglia nautiche da Lampedusa, ovvero fino quasi alle coste libiche. Con l'operazione *Triton* (2014-2015), tale area veniva limitata a 30 miglia nautiche, e mantenuta tale durante *Eunavformed* (2016-2019). A partire dal 2015, nonostante l'ingresso in campo delle ONG, quale forma di intervento SAR civile rispetto all'aumento dei morti in mare, si andava a delineare un *rescue gap* nel Mediterraneo centrale, articolato lungo diverse componenti tra cui, in primo luogo, la scarsa presenza di assetti istituzionali dedicati allo svolgimento di operazioni di ricerca e soccorso⁵ e, in secondo luogo, la progressiva delega di responsabilità in tal senso a Paesi terzi, quali la Libia e la Tunisia, nell'ambito di politiche di esternalizzazione. In particolare, non potendosi considerare la Libia né un Paese terzo sicuro

4. P. Monzini, *Sea-border crossings: The organization of irregular migration to Italy*, in *Mediterranean Politics*, n. 12(2), 2007, pp.163-184. C. Denaro, *The reconfiguration of Mediterranean migration routes after the war in Syria: Narratives of the Egyptian route to Italy (and beyond)*, in *Migration, Mobilities and the Arab Spring*, Edward Elgar Publishing, 2016. H. Crawley e F. Duvell, *Unravelling Europe's migration crisis: Journeys over land and sea*, Policy Press, 2017.

5. Amnesty International, *Europe's sinking shame: the failure to save refugees and migrants at sea*, 2015, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur03/1434/2015/en/>.

né un *place of safety* (POS)⁶ le stesse operazioni di ricerca e soccorso non potevano dirsi propriamente concluse con lo sbarco nel Paese.

In generale, a partire dal 2018 si assisteva a un drastico calo degli arrivi via mare in Italia⁷, a fronte di un aumento delle intercettazioni delle imbarcazioni da parte della cd. Guardia costiera libica⁸ e conseguenti respingimenti, diretti (*pushback*) o delegati (*pushback by proxy*) verso la Libia.⁹ Secondo Giuffré e Moreno-Lax, il controllo senza contatto (*contactless control*) esercitato dall'Europa sulla Libia nell'ambito di politiche di esternalizzazione¹⁰, poteva contribuire all'emergere di una responsabilità (*contactless responsibility*) in capo agli Stati europei per i respingimenti verso la Libia¹¹.

Attraverso la moltiplicazione degli attori coinvolti nelle operazioni SAR, il Mediterraneo centrale si andava a riconfigurare come spazio politico transnazionale¹² in cui, al discorso umanitario emergente nell'ambito delle attività di soccorso svolte da organizzazioni non governative¹³, quale possibile fattore di de-politicizzazione, si contrapponevano istanze di ri-politicizzazione¹⁴. Tali processi contribuivano a fare dello spazio Mediterraneo un campo di battaglia che, grazie anche all'attività sempre più sistematica di osservazione critica da

6. Vedasi in materia la posizione di UNHCR (2020), *UNHCR position on the designation of Libya as a safe third country and as a place of safety for the purpose of disembarkation following rescue at sea*, <https://www.refworld.org/pdfid/5f1edee24.pdf>.

7. I dati sugli arrivi sono consultabili sul Cruscotto Statistico del Ministero dell'interno, <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/sbarchi-e-accoglienza-dei-migranti-tutti-i-dati>. In particolare a fronte di 181.436 persone giunte nel 2016 e 119.310 nel 2017, le persone giunte erano 23.370 nel 2018, 11.471 nel 2019 e 34.154 nel 2020.

8. I dati sulle intercettazioni e respingimenti in Libia da parte della Guardia Costiera libica sono consultabili negli aggiornamenti mensili di UNHCR *Activities at Disembarkation*, https://data2.unhcr.org/en/search?sv_id=0&geo_id=666&type%5B0%5D=document§or_json=%7B%220%22:%20%220%22%7D§or=0.

9. Nel contesto della migrazione via mare dal Nord Africa verso il Sud Europa, si parla generalmente di *pushback* per indicare le operazioni di intercettazione e respingimento avvenute all'interno delle zone SAR europee (Italia, Malta, Spagna) e di *pullback* per indicare l'intercettazione da parte delle autorità del Paese di partenza (es. Libia, Tunisia, Marocco) entro i limiti della propria zona SAR.

10. Secondo le autrici, esempi di «controllo da remoto» sono le operazioni di finanziamento, equipaggiamento, formazione della c.d. Guardia costiera libica.

11. M. Giuffré e V. Moreno-Lax, *The rise of consensual containment: from contactless control to contactless responsibility for migratory flows*, in *Research handbook on international refugee law*, Elgar Edward Publishing, 2019; V. Moreno-Lax, *The architecture of functional jurisdiction: unpacking contactless control – On public powers, SS and Others v. Italy, and the “Operational Model”*, in *German Law Journal*, n. 21(3), 2020, pp. 385-416.

12. C. Denaro, *The Mediterranean Sea as transnational space and (struggle) field. Reflections on the critical “sea watching” phenomenon as a new form of citizenship*, in *Feministische Geo-RundMail. Informationen rund um feministische Geographie*, n. 64, 2015, pp. 15-20.

13. E. Cusumano, *Emptying the sea with a spoon? Non-governmental providers of migrants search and rescue in the Mediterranean*, in *Marine Policy*, n. 75, 2017, pp. 91-98.

14. P. Cuttitta, *Repoliticization through search and rescue? Humanitarian NGOs and migration management in the Central Mediterranean*, in *Geopolitics*, n. 23(3), 2018, pp. 632-660.

parte della società civile (*critical sea-watching*), andava a configurarsi quale possibile luogo esercizio di quella che Balibar definiva «cittadinanza transnazionale»¹⁵.

Tale riconfigurazione andava a collocarsi nella progressiva ridefinizione di un *framework* legale multilivello, caratterizzato a livello internazionale da riferimenti di diritto del mare¹⁶, dalle Convenzioni in materia di diritti umani e di diritto di asilo, nonché dagli accordi tra Stati europei e terzi, bilaterali o di cooperazione e – a livello nazionale – dalle normative in materia di immigrazione e da decreti interministeriali volti a regolamentare lo svolgimento delle operazioni di ricerca e soccorso.

A partire dal marzo 2020, tale contesto legislativo subiva ulteriori modifiche, a causa dell'introduzione di nuovi riferimenti normativi specialmente a livello nazionale, prevalentemente connessi con la necessità di fronteggiare la pandemia. In particolare, la cosiddetta politica dei *porti chiusi*¹⁷, proposta e implementata a partire dal 2019 dal governo di centro destra, veniva trasformata in una sorta di politica dei *porti non sicuri* in epoca di pandemia, la cui legittimità veniva ampiamente messa in discussione, poiché in contrasto con l'obbligo di fornire un porto sicuro alle persone salvate in mare¹⁸.

Con il decreto interministeriale n. 150 del 7 aprile¹⁹, l'Italia disponeva l'impossibilità di assegnazione di un *porto sicuro* a imbarcazioni dirette nel Paese in seguito a eventi di ricerca e soccorso avvenuti in acque internazionali e non coordinati dalla Guardia costiera di Roma. Particolarmente colpite da questo provvedimento erano le navi delle ONG, già destinatarie in passato di provvedimenti volti a limitarne l'autonomia operativa, subordinandola alla firma di un «codice di condotta»²⁰.

15. E. Balibar, *Cittadinanza*, Torino, Bollati Boringhieri. 2012.

16. I principali riferimenti di diritto del mare consistono nelle Convenzioni SOLAS (1974), SAR (1979), UNCLOS (1982).

17. A. Algostino, *Lo stato di emergenza sanitaria e la chiusura dei porti: sommersi e salvati*, in *Questione Giustizia*, 2020, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/lo-stato-di-emergenza-sanitaria-e-la-chiusura-dei-porti-sommersi-e-salvati-21-04-2020.php>. F. Cancellaro, *Dagli hotspot ai "porti chiusi": quali rimedi per la libertà "sequestrata" alla frontiera?*, in *EDITORIAL BOARD*, 2020, https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu/pdf/DPC_Riv_Trim_3_2020.pdf#page=439; A. Pelliconi e M. Goldoni, *La banalità dei porti chiusi per decreto. Osservazioni sui profili di legittimità del decreto interministeriale 150/2020*, in questa *Rivista*, n. 2.2020, pp. 219-231. F. Cancellaro, *L'Italia è sotto osservazione dell'Onu con riferimento alla criminalizzazione del soccorso in mare, alla politica dei porti chiusi ed al Decreto Immigrazione e Sicurezza*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 12, 2019.

18. ASGI, *ASGI chiede l'immediata revoca del decreto interministeriale del 7 aprile 2020. L'Italia è sempre vincolata all'obbligo di fornire un porto sicuro alle persone salvate in mare*, comunicato stampa del 15 aprile 2020, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/04/Nota-ASGI-porti-e-accoglienza-porti-sicuri-COVID14-4-2020-def.pdf>.

19. Decreto interministeriale, n. 150, 7 aprile 2020, http://www.immigrazione.biz/upload/decreto_interministeriale_n_150_del_07-04-2020.pdf.

20. E. Cusumano, *Straightjacketing migrant rescuers? The code of conduct on maritime NGOs*, in *Mediterranean Politics*, n. 24(1), 2019, pp. 106-114.

In seguito, il decreto del Capo della Protezione civile n. 1287 del 12 aprile, istituiva il *sistema delle navi quarantena* che, pur immaginato per coloro per i quali l'Italia non poteva rappresentare un *porto sicuro*, veniva esteso *de facto* a tutti i cittadini stranieri giunti in Italia via mare grazie a una clausola che ne permetteva l'utilizzo in caso di mancata disponibilità di posti nelle strutture di quarantena a terra. Secondo i dati disponibili tra aprile e novembre 2020 dalle dieci navi²¹ reperite dal Ministero dell'interno sarebbero transitate oltre 10.000 persone²². A tale dato si andavano ad aggiungere le circa 5.100 persone trasferite a bordo delle navi tra gennaio e marzo 2021, a fronte di 5.300 transitate dall'hotspot di Lampedusa²³. Andando ad accorpate questi dati parziali, è possibile ipotizzare che oltre 15.300 persone siano state trasferite sulle navi dall'inizio della pandemia. Pertanto, l'utilizzo delle navi quarantena perdeva il suo carattere di eccezionalità, andando a ridefinire nella prassi le fasi successive allo sbarco di persone giunte via mare, nell'ambito della pandemia.

L'utilizzo di navi per finalità di sorveglianza sanitaria – dunque per lo svolgimento del periodo di quarantena – risale almeno al XIV secolo²⁴. In tempi recenti, l'adeguatezza di questa misura a fini epidemiologici è stata messa spesso in discussione sia in ambito medico che accademico, mettendone in luce gli aspetti potenzialmente rischiosi in termini di contagio²⁵. Anche nelle politiche di gestione dei fenomeni migratori, l'utilizzo di navi per alloggiare i migranti non era nuovo: le violazioni rilevate dalla CEDU riguardo il caso *Khlaifia* avevano confermato l'inadeguatezza di un possibile sistema di «hotspot galleggianti», che avrebbe posto ostacoli di varia natura in termini di accesso all'asilo, e di illegittimità della privazione della libertà personale²⁶.

21. Le navi utilizzate, seppur in tempi differenti, erano fornite dalle compagnie Tirrenia (Rubattino, Moby Zaza), Grandi Navi Veloci - GNV (Azzurra, Allegra, Excellent, Rhapsody, Splendid, Suprema) e Società di Navigazione Alta Velocità - SNAV (Aurelia, Adriatico).

22. S. Creta, *Italy's use of ferries to quarantine migrants comes under fire*, in *The New Humanitarian*, 9 novembre 2020, <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2020/11/9/italy-migration-ferries-coronavirus-quarantine-health-asylum>; ASGI, *Diritti in rotta. L'esperimento delle navi quarantena e i principali profili di criticità*, 2020, *Progetto In Limine*, <https://inlimine.asgi.it/diritti-in-rotta-lesperimento-delle-navi-quarantena-e-i-principali-profili-di-criticita/>.

23. Progetto In Limine (ASGI), Risposta ricevuta da prefettura di Agrigento in data 4.5.2021, in relazione all'*Istanza di accesso civico a informazioni relative al centro Hotspot di Lampedusa e ai cittadini stranieri ivi presenti, nel periodo dal primo gennaio 2021 alla data odierna*, <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2021/05/Questura-di-Agrigento-Hotspot-di-Lampedusa-gennaio-marzo-2021.pdf>.

24. J. Booker, *Maritime quarantine: the British experience, c. 1650-1900*. London, Routledge, 2016; K. Chatterjee e V.S. Chauhan, *Epidemics, quarantine and mental health*, in *Medical Journal, Armed Forces India*, 76(2), 2020, p. 125.

25. G. Baldacchino, *Extra-territorial quarantine in pandemic times*, in *Political Geography*, 2020; K. Kakimoto, H. Kamiya, T. Yamagishi, T. Matsui, M. Suzuki e T. Wakita, *Initial investigation of transmission of COVID-19 among crew members during quarantine of a cruise ship-Yokohama, Japan, February 2020*, in *Morbidity and mortality weekly report*, n. 69(11), 2020, pp. 312-313. Questo aspetto è stato approfondito anche durante l'intervista con C. Lodesani, Presidente di Medici Senza Frontiere Italia, del 23 ottobre 2020.

26. ASGI, CILD, IndieWatch e Action Aid, *Considerazioni a cura del progetto In limine relative all'attuale funzionamento del centro hotspot di Lampedusa alla luce delle violazioni riscontrate dalla Corte nella sentenza Khlaifia e*

A partire da una ricostruzione del contesto politico, giuridico e sanitario, in cui l'istituzione del sistema navi quarantena ha preso forma, il presente articolo ha un duplice scopo. In primo luogo, esso si propone di fornire una prima analisi di come questa misura sia intervenuta nella ridefinizione del confine, sia alla luce delle teorizzazioni in materia di «ri-confinamento», riferito alle c.d. frontiere esterne (*external rebordering*)²⁷, che del cambio di paradigma ipotizzato da Tazzioli e Stierl, in merito alla trasformazione del contesto europeo da «ambiente ostile» a «ambiente insicuro», anche attraverso la configurazione di ciò che Tazzioli definisce come «confine igienico-sanitario»²⁸.

In secondo luogo, si cercherà di dar conto dell'impatto di tali politiche in termini di accesso al diritto di asilo, che viene concettualizzato come articolato attorno a tre componenti essenziali: i) accesso al territorio, ii) accesso alla procedura, iii) accesso all'accoglienza²⁹. Tale concettualizzazione di accesso all'asilo non pretende in alcun modo di essere esaustiva, ma risulta funzionale all'analisi dell'accesso all'asilo nei luoghi di frontiera³⁰. In particolare si focalizzerà l'attenzione su: i) il sistema delle navi quarantena come pratica che di fatto limita l'accesso al territorio, ii) la limitata fornitura di informazioni di tipo legale che, nell'ambito dell'implementazione dell'approccio hotspot, si configura come possibile ostacolo nell'accesso alla procedura, iii) il caso delle persone portatrici di esigenze particolari, che risulta esemplificativo delle criticità legate al mancato accesso tempestivo a servizi di accoglienza e sociosanitari dedicati.

Da un punto di vista metodologico si è proceduto alla raccolta di informazioni rilevanti attraverso la realizzazione di 30 interviste semi-strutturate in profondità di cui 10 rivolte a

altri c. Italia, 2018, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/07/Khlaifia-hotspot-Lampedusa-Progetto-In-limite-ITA-giugno-2018.pdf>; A. Massimi e F. Ferri, *L'attualità del caso Khlaifia. Gli hotspot alla luce della legge 132/2018: la politica della detenzione extralegale continua*, in *Questione Giustizia*, 2019, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-attualita-del-caso-khlaifia-gli-hotspot-alla-luc-12-06-2019.php>.

27. H. Kriesi, A. Altiparmakis, A. Bojar, e I.E. Oana, *Debordering and re-bordering in the refugee crisis: a case of 'defensive integration'*, in *Journal of European Public Policy*, 28(3), 2021, pp. 331-349; F. Schimmelfennig, *Rebordering Europe: external boundaries and integration in the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 28(3), 2021, pp. 311-330.

28. M. Tazzioli e M. Stierl, *Europe's unsafe environment: migrant confinement under Covid-19*, in *Critical Studies on Security*, 2021.

29. Si veda in particolare T. Gammeltoft-Hansen and H. Gammeltoft-Hansen, *The Right to Seek Revisited. On the UN Human Rights Declaration Article 14 and Access to Asylum Procedures in the EU*, in *European Journal of Migration and Law*, 2008, p. 439; G.S. Goodwin-Gill, *The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-refoulement*, in *International Journal of Refugee Law*, n. 23, 2011, pp. 443-457; C. Costello, *Courting access to asylum in Europe: recent supranational jurisprudence explored*, in *Human Rights Law Review*, 12(2), 2012, pp. 287-339; T. Gammeltoft-Hansen, *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, in *Cambridge Studies in International and Comparative Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, pp. 44-99; M. Giuffré, *The Readmission of Asylum Seekers Under International Law*, 2020, Bloomsbury Publishing.

30. G. Cornelisse, *Territory, procedures and rights: Border procedures in European asylum law*, in *Refugee Survey Quarterly*, n. 35(1), 2016, pp. 74-90; C. Denaro, *I rifugiati siriani sulle rotte via mare verso la Grecia. Riflessioni sul transito e sullo svuotamento del diritto d'asilo*, in *Mondi Migranti*, 2016, pp. 97-119.

esperti del settore – rappresentanti di istituzioni, organizzazioni internazionali ed enti non governativi – e 20 cittadini stranieri transitati per le navi. In fase di pianificazione della ricerca erano state individuate 3 macroaree concettuali: a) accesso all’informazione, b) accesso alla procedura di asilo, c) accesso ai servizi di tutela psicologica, sociale e sanitaria da parte delle persone isolate a bordo delle navi. In particolare, durante le interviste con gli esperti si è cercato di chiarire i criteri di selezione delle persone trasferite sulle navi³¹, la tipologia di servizi di tutela legale, psicologica, sociale e sanitaria, nonché di mediazione linguistica presenti a bordo e gli attori (istituzionali e non) responsabili per la loro fornitura.

A partire dal materiale empirico disponibile si è scelto di articolare il presente contributo come segue. Una prima sezione cerca di definire a partire dalla letteratura rilevante, ciò che si intende per politiche di (ri)confinamento, focalizzando l’attenzione sulla questione della privazione della libertà personale dei richiedenti asilo e sui maggiori profili di criticità che genera in relazione ai percorsi di accesso all’asilo. La seconda sezione si focalizza sulla prima delle componenti attraverso cui si sceglie di definire l’accesso all’asilo, dunque l’accesso al territorio, così come riconfigurato alla luce del quadro politico e normativo che ha determinato la nominale chiusura dei porti e l’introduzione delle navi quarantena. La terza sezione analizza il contesto di limitata fornitura di informazioni nei percorsi di accesso al territorio e alla procedura di asilo, mantenendo come *framework* analitico l’approccio hotspot, così come ridefinito dalla presenza delle navi quarantena, quale elemento di discontinuità. Le limitazioni esistenti all’accesso all’informazione, sono riferibili sia alle informazioni di carattere generale sulle procedure che seguono allo sbarco, che di carattere specifico, ovvero relative al processo di definizione del proprio *status* giuridico. La quarta sezione focalizza l’attenzione sull’accesso, posticipato, o mancato, all’accoglienza, inteso anche come accesso ai servizi di tutela. A tal fine si sceglie di partire dall’esempio delle persone portatrici di particolari esigenze (art.17, d.lgs. 142/15), nel cui caso l’accesso a servizi di tutela psicologica, sociale, e sanitaria – secondo quanto stabilito dalla normativa internazionale e nazionale – dovrebbe essere garantito in maniera tempestiva. Infine, nella quinta sezione si presenta il caso dei trasferimenti di richiedenti e beneficiari di protezione internazionale residenti in strutture di accoglienza sul territorio che, una volta risultati positivi al Covid-19 sono stati trasferiti sulle navi quarantena. Il loro caso risulta particolarmente significativo al fine di evidenziare i percorsi di intersezione tra politiche sanitarie e di gestione dei fenomeni migratori, mettendo in luce la rilevanza “politica” della nave quarantena, quale misura *de facto* discriminatoria.

31. Fermo restando l’esistenza di luoghi di isolamento fiduciario a terra – ovvero di strutture di accoglienza appositamente individuate – non sono chiari i criteri alla base delle diverse misure di isolamento adottate nei confronti delle persone neoarrivate, che possono dunque consistere nell’invio in strutture dedicate o nel trasferimento a bordo delle cd. «navi quarantena».

Questo articolo presenta una parte delle conclusioni emerse dallo svolgimento di un più ampio studio di caso sulle navi quarantena che, in seguito all'analisi delle politiche di ri-confinamento dettate dalla pandemia, focalizzava l'attenzione sulle pratiche di de-confinamento messe in atto dai migranti, ovvero l'insieme dei loro sforzi finalizzati a rompere l'isolamento, attraverso l'utilizzo dei *social media* e di altri mezzi di comunicazione, nell'ottica di superare i limiti imposti al loro accesso all'asilo e ad altri diritti fondamentali, e di prevenire i rimpatri.

2. Politiche di (ri)confinamento in tempo di pandemia: tra privazione della libertà personale e isolamento sanitario

A partire dalla metà degli anni 80, le migrazioni via mare – e via terra – verso il sud Europa hanno iniziato ad assumere un carattere strutturale. In parallelo, gli Stati europei del sud, tra cui l'Italia, hanno investito nella definizione di politiche di gestione dei confini – e di politiche di confinamento – sempre più sofisticate. L'analisi dei processi di (continua) riconfigurazione dei confini³² ha portato ad evidenziarne caratteristiche e funzioni: confini come barriere, ponti, risorse e simboli di identità³³ ma anche come luoghi di «permeabilità selettiva», «filtri», «meccanismi di inclusione differenziale»³⁴.

Nell'ambito del presente contributo, il *focus* dell'analisi è la dimensione funzionale del confine – piuttosto che quella simbolica – che prende forma in due aspetti fondamentali: quello della mobilità, intesa come attraversamento del confine, e quello del legame con il mondo sociale esterno.

Riflettendo sul confinamento come strategia di contenimento della mobilità, sembra utile definire le politiche di ri-confinamento come «ogni rafforzamento di barriere e restrizioni alla libertà di movimento»³⁵. Secondo Kriesi et al. è opportuno distinguere tra politiche di ri-confinamento delle frontiere esterne (*external rebordering*) e interne (*internal rebordering*) dell'UE, anche in relazione alla configurazione dei diversi Stati come Stati di frontiera o di destinazione. Esse prendono forma sia a livello sovranazionale/europeo – attraverso gli sforzi congiunti nell'ambito delle politiche di esternalizzazione e le azioni di *capacity building* nell'ambito dell'approccio hotspot e della *European Border and Coast*

32. D. Bigo, *Migration and security*, in *Controlling a new migration world*, n. 4/121, 2001; W. Walters, *Mapping Schengenland: denaturalizing the border*, in *Environment and planning D: society and space*, n. 20(5), 2002, pp. 561-580.

33. L. O'dowd, *The changing significance of European borders*, in *Regional & Federal Studies*, n. 12(4), 2002, pp. 13-36.

34. B. Anderson, N. Sharma, e C. Wright, *Why no borders?*, in *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, n. 26(2), 2009, pp. 5-18.

35. K. Liao, W. Breitung e R. Wehrhahn, *Debordering and rebordering in the residential borderlands of suburban Guangzhou*, in *Urban Geography*, n. 39(7), 2018, pp. 1092-1112.

Guard Agency (EBCGA, Agenzia Frontex) – che a livello nazionale – attraverso gli accordi con la Libia, la strategia dei porti chiusi, la legislazione in materia di asilo e di rimpatri modificata secondo un approccio restrittivo³⁶.

A partire dal 2015, il c.d. approccio hotspot, ha previsto una riqualificazione – più a livello formale che sostanziale – dei cosiddetti Centri di Primo Soccorso e Accoglienza (CPSA) in luoghi di identificazione e categorizzazione dei migranti neoarrivati, al fine di definirne lo *status* giuridico – distinguendo i cd. migranti economici da quelli cd. forzati – e incanalarli nelle procedure di richiesta asilo o di rimpatrio³⁷. Sin dalla metà degli anni 2000, molteplici lavori avevano messo in luce i numerosi profili di illegittimità sia in materia di privazione della libertà personale, la quale oltre ad eccedere di frequente i limiti imposti dalla normativa vigente, avveniva in assenza di qualsivoglia convalida del trattenimento in sede giurisdizionale³⁸, che in materia di accesso all’asilo.

Per contro, sistemi maggiormente strutturati di detenzione dei richiedenti asilo nelle fasi successive all’asilo e durante l’esame della richiesta di protezione internazionale si andavano diffondendo in tutta Europa³⁹ e nel mondo, prevedendo anche forme di cd. *offshore detention*, o *remote detention*, che andavano a esacerbare la rottura della connessione con il territorio, l’invisibilizzazione delle persone detenute e il mancato accesso a servizi di tutela⁴⁰.

Secondo la categorizzazione di questi luoghi proposta dal *UN Working Group on Arbitrary Detention* (WGAD, 2013), che andava ad evidenziare otto tipologie⁴¹, il caso

36. H. Kriesi *et al.*, *op.cit.*

37. Tale distinzione è stata ampiamente contestata a livello accademico, specialmente nell’ambito di contributi focalizzati sull’*agency* nella teoria delle migrazioni, capaci di mettere in luce la relazione tra forzatura e volontarietà come *continuum* piuttosto che dicotomia ed i complessi meccanismi di sovrapposizione di componenti di forzatura e di volontarietà all’interno di ciascun percorso migratorio. Si veda O. Bakewell, *Some reflections on structure and agency in migration theory*, in *Journal of ethnic and migration studies*, 36(10), 2010, pp. 1689-1708; M.B. Erdal e C. Oeppen, *Forced to leave? The discursive and analytical significance of describing migration as forced and voluntary*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(6), 2018, pp. 981-998; C. Denaro, “*We have the right to choose where to live*”. *Agency e produzione di materiale audio-visuale nei percorsi di fuga dalla Siria*, in *Mondi Migranti*, 2016, pp. 123-145.

38. Si vedano ad esempio i rapporti delle visite della delegazione GUE-NGL nel Centro di accoglienza di Lampedusa, nel 2005, <https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200801/20080104ATT17410/20080104ATT17410EN.pdf> e nel 2009 <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2009/mar/eu-gue-lampedusa-report.pdf>.

39. L. Schuster, *The exclusion of asylum seekers in Europe*. Oxford: University of Oxford, 2004; K. Hailbronner, *Detention of asylum seekers*, in *Eur. J. Migration & L.*, n. 9, 2017, p. 159; AIDA-ECRE (2017), *The detention of asylum-seekers in Europe – Constructed on shaky ground?*, June 2017. https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/06/AIDA-Brief_Detention-1.pdf.

40. A. Mountz, *Mapping Remote Detention. Beyond walls and cages: Prisons, borders, and global crisis*, Vol. 14, 91. University of Georgia Press, 2013.

41. Le otto categorie individuate dall’UN Working Group on Arbitrary Detention sono riassunte da Campesi (2020) e sono: a) aree di custodia nelle zone di confine, b) stazioni di polizia, c) strutture gestite da amministrazioni penitenziarie, d) strutture *ad hoc* (Centri di detenzione), e) arresti domiciliari, f) aree internazionali e cosiddette «zone di transito», g) Centri di raccolta, h) ospedali. Si veda UN Working Group on Arbitrary Detention, *Compilation of Deliberations*, 2013, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/CompilationWGADDeliberation.pdf>.

delle navi quarantena si pone forse a cavallo tra due delle tipologie individuate, ovvero quella delle «strutture *ad-hoc*» e quella degli «ospedali», in virtù della doppia giustificazione della detenzione sia come dovuta ad esigenze di carattere giuridico che di tutela della salute. Lo stesso WGAD andava a individuare quattro possibili tipologie di detenuti, in base alla motivazione della privazione della libertà personale di cui erano oggetto. In questo *framework*, le persone trattenute a bordo delle navi quarantena si potrebbero andare a situare a cavallo tra due tipologie, ovvero coloro cui era negato l'accesso al territorio (a) e coloro che venivano intercettati in seguito a un accesso al territorio irregolare (b). Prendendo spunto dalla categorizzazione proposta da Guild⁴², come rivista da Campesi⁴³, è inoltre possibile andare a definire la misura della nave quarantena come situata a cavallo tra le misure di cd. pre-ammissione, ovvero di detenzione in seguito all'arrivo (*pre-admittance* o *detention upon arrival*), quelle finalizzate alla verifica dell'identità della persona (*hotspots*), e quelle funzionanti come anticamera della deportazione (*pre-removal detention*) (*ibid.* pp. 530-532).

Un importante elemento costitutivo del *background* concettuale in cui l'utilizzo di misure di privazione della libertà personale nei confronti di cittadini stranieri trova giustificazione, sarebbe la visione dei migranti come potenziale causa di "disordine", per i quali sarebbero necessarie delle forme di confinamento umanitario, nella più ampia ottica di governare mobilità considerate pericolose⁴⁴. In particolare, l'attribuzione del carattere di *pericolosità* è alla base di una delle dieci ipotesi previste dall'art. 31 della Direttiva UE "Procedure", per l'applicazione di «procedure di frontiera accelerate», che prevedono appunto la detenzione⁴⁵.

Secondo Mountz⁴⁶, tra le conseguenze più rilevanti della detenzione – in termini di accesso al territorio, e di residenza sullo stesso – vi è il mancato accesso ai diritti fondamentali collegati: esso viene letto anche quale forma di razzismo, la cui essenza consiste esattamente nella diversificazione degli standard di accesso ai diritti umani e nel trattamento differenziale riservato a persone di una certa nazionalità o gruppo etnico e di «violenza di stato» che si manifesta nella creazione di «geografie di esclusione», fondate sul

42. E. Guild, *A Typology of Different Types of Centres for Third Country Nationals in Europe*, Strasbourg: European Parliament Briefing Paper, 2006, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2006/378268/IPOL-LIBE_NT\(2006\)378268_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2006/378268/IPOL-LIBE_NT(2006)378268_EN.pdf).

43. G. 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.

44. Vedasi G. Campesi, *op.cit.*

45. G. Cornelisse, *Territory, procedures and rights: Border procedures in European asylum law*, in *Refugee Survey Quarterly*, n. 35(1), 2016, pp. 74-90.

46. Vedasi A. Mountz, K. Coddington, R.T. Catania e J.M. Loyd, *Conceptualizing detention: Mobility, containment, bordering, and exclusion*, in *Progress in Human Geography*, n. 37(4), 2013, pp. 522-541 e A. Mountz, *op.cit.*

presupposto di trasferibilità dei corpi e della sottoposizione degli stessi a misure di «isolamento geografico», in luoghi di difficile localizzazione⁴⁷.

Le stesse caratteristiche contraddistinguevano il sistema delle navi quarantena. La quasi totale assenza di contatto con il mondo esterno dava luogo alla invisibilizzazione *de facto* delle persone oggetto di isolamento, le cui identità venivano in qualche modo occultate. Inoltre, esse venivano allontanate da – e precluse dall’accesso a – determinate risorse, tra cui le infrastrutture di *advocacy*, la rappresentanza legale, l’assistenza medica specialistica, le informazioni rilevanti sulla propria condizione giuridica e sullo stesso luogo di permanenza, spesso sconosciuto alle persone isolate.

In questo contesto, la pandemia si andava dunque a configurare come elemento funzionale all’introduzione di ulteriori restrizioni alla mobilità, in nome dell’esigenza dichiarata di “proteggere” sia le persone in movimento che i cittadini europei, secondo il paradigma *confine to protect*⁴⁸. Ciò contribuiva alla materializzazione di quelli che Tazzioli definisce «confini igienico-sanitari», ovvero dei meccanismi di confinamento che prevedono l’adozione di forme di contenimento che rafforzano le gerarchie tra cittadini e migranti (*racialized containment*) in nome della logica della sicurezza sanitaria⁴⁹.

Nei successivi paragrafi, fermo restando l’impatto rilevante delle politiche di gestione dei confini sulle politiche di accesso al diritto di asilo nei luoghi frontiera⁵⁰, si cercherà di dar conto di come le politiche attuate a livello nazionale in uno Stato di frontiera in tempo di pandemia, dalla strategia dei «porti non sicuri» sino all’isolamento delle persone a bordo di navi quarantena, abbiano inciso in maniera specifica sulle possibilità di accesso all’asilo, andando a ridefinire i percorsi di accesso al territorio e alla procedura di asilo, andando modificarne luoghi, spazi, tempi e procedure, e configurandosi come politiche di ri-confinamento.

47. Particolarmente significativo in tal senso è il caso dei richiedenti asilo residenti in strutture di accoglienza sulla terraferma, trasferiti sulle navi in seguito all’essere risultati positivi al Covid-19 (Sezione 5. del presente articolo).

48. M. Tazzioli, *Confine to Protect: Greek Hotspots and the Hygienic-Sanitary Borders of Covid-19*, in *Border Criminologies*, in *Border Criminologies*, 2020, <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2020/09/confine-protect>.

49. *Ibidem*.

50. R. Andrijasevic, *DEPORTED: The Right to Asylum at EU’s External Border of Italy and Libya*, in *International Migration*, 48(1), 2010, pp.148-174; G. Campesi, *Seeking asylum in times of crisis: Reception, confinement, and detention at Europe’s southern border*, in *Refugee Survey Quarterly*, n. 37(1), 2018, pp. 44-70; V. Moreno-Lax, *Accessing asylum in Europe: Extraterritorial border controls and refugee rights under EU law*, Oxford University Press, 2017.

3. Limitazioni imposte all'accesso al territorio: dai «porti chiusi» ai «porti non sicuri», fino al sistema «navi quarantena»

Sin dai primi mesi del 2020, il governo italiano ha varato una serie di misure volte a introdurre restrizioni della libertà di movimento individuale e collettiva, nell'intento di fronteggiare la pandemia legata alla diffusione del Covid-19. I governi europei, in diversi modi e tempi e attraverso vari strumenti, si sono attivati per limitare gli spostamenti individuali, introdurre misure di isolamento, quarantena, rafforzare il sistema di *screening* epidemiologico della popolazione. Importanti restrizioni hanno riguardato i movimenti tra Stati, incidendo sulla possibilità di compiere attraversamenti di confine in assenza di giustificati motivi⁵¹. In tutto il mondo, l'impatto della pandemia ha investito trasversalmente la vita privata e sociale, in modo più o meno rilevante. In questo contesto, i fenomeni migratori hanno assunto un carattere ancor più critico agli occhi dell'opinione pubblica. La generale percezione di "pericolosità" dei migranti, e dei fenomeni migratori – in particolare se irregolari – è stata accentuata dal timore epidemiologico, generalmente legato agli spostamenti di persone.

In questo contesto di timore diffuso, la soluzione di chiusura dei porti – emersa nel 2019 nell'ambito dei cd. Decreti sicurezza – tornava a far parte del dibattito politico, nonostante i molteplici profili di illegittimità già sollevati⁵². Innanzi tutto, si trattava di una misura selettiva, il cui *target* applicativo si limitava ai migranti soccorsi ed ai loro soccorritori. Inoltre, seppur inizialmente concepita per contrastare l'operato delle navi SAR della società civile, essa aveva finito per concernere anche navi della guardia costiera, o navi mercantili, il cui operato era comunque concesso nell'ambito di attività non SAR. Si trattava comunque di chiusura parziale, *ad hoc* rispetto a determinate imbarcazioni, e finalizzata al contenimento degli arrivi via mare. Inoltre, oltre a trattarsi di un «provvedimento *ad hoc* (*rectius, ad navem*)», la misura non teneva conto né i profili costituzionali né gli obblighi internazionali dell'Italia» in particolare in materia di diritto di asilo e principio di *non-refoulement*⁵³.

Nell'ambito della pandemia, la politica dei «porti chiusi» si andava a riconfigurare attorno al concetto di «porto sicuro» (*place of safety*), in via altrettanto strumentale a limitare gli arrivi dei migranti. Giustificando la misura alla luce del contesto sanitario emergenziale, Paesi del sud Europa quali l'Italia e Malta, si dichiaravano – formalmente o informalmente – porti non sicuri,⁵⁴ sottraendosi ai loro obblighi in materia di ricerca e

51. Motivi di salute, motivi di lavoro o altri motivi previsti dalla normativa vigente.

52. Vedasi F. Cancellaro, *op. cit.* e A. Pelliconi e M. Goldoni, *op. cit.*.

53. Vedasi A. Pelliconi e M. Goldoni, *op. cit.* 2020.

54. In almeno un caso la stessa Libia si dichiarava «porto non sicuro». Vedasi N. Scavo, *Migranti. Tripoli si dichiara "porto non sicuro" e respinge una propria motovedetta*, 2020, in *Avvenire*,

soccorso. Secondo il diritto del mare, infatti, l'obbligo di soccorso non si esaurisce nella mera presa a bordo dei migranti-naufraghi in pericolo di vita o di grave danno, ma si estende fino al loro trasporto e sbarco in un *place of safety*, in cui possano ricevere adeguate cure, assistenza e una valutazione appropriata del loro *status* giuridico⁵⁵.

La specifica ridefinizione dell'Italia quale *porto non sicuro*, avveniva nell'ambito del decreto interministeriale del 7 aprile 2020, che all'art. 1 (ambito di applicazione) 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».

Tale decreto costituiva il contesto politico e giuridico in cui il sistema delle navi quarantena veniva definito, attraverso il decreto del Capo Dipartimento di Protezione civile n. 1287 del 12 aprile⁵⁶. Esso stabiliva che il soggetto attuatore (Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno⁵⁷), 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 e per le quali non è possibile indicare*

<https://www.avvenire.it/attualita/pagine/tripoli-si-dichiara-porto-non-sicuro-e-respinge-una-propria-motovedetta-con-280-profughi>.

55. Secondo le Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare dell'IMO (paragrafo 6.12), il porto sicuro è una località dove le operazioni di soccorso si considerano concluse, dove la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non è più minacciata, le necessità umane primarie (come cibo, alloggio e cure mediche) possono essere soddisfatte e dal quale può essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti alla loro prossima destinazione (o a quella finale). Tuttavia, nell'ambito della recente giurisprudenza il concetto di *place of safety* risulta essere in continua evoluzione. In particolare, nell'ambito di procedimenti penali a carico di migranti – quali ad esempio il caso *Vos-Thalassa* – e di ONG dedite alla ricerca e soccorso – quali *Proactiva Open Arms* e *Mediterranea Saving Humans* – alcune decisioni hanno fornito una interpretazione più estensiva del concetto stesso, introducendo due ulteriori componenti da tenere in considerazione nella sua definizione: a) il rispetto del divieto di trattamenti inumani e degradanti (art. 3 CEDU) e b) le possibilità di accesso alla protezione internazionale. Si veda in particolare L. Maserà, (2019, 2020), Ruggiero (2020), S. Romano, (2021).

56. Decreto del Capo dipartimento n. 1287 del 12 aprile 2020. *Nomina del soggetto attuatore per le attività emergenziali connesse all'assistenza e alla sorveglianza sanitaria dei migranti soccorsi in mare ovvero giunti sul territorio nazionale a seguito di sbarchi autonomi nell'ambito dell'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*, http://www.protezionecivile.gov.it/amministrazione-trasparente/provvedimenti/dettaglio/-/asset_publisher/default/content/decreto-del-capo-dipartimento-n-1287-del-12-aprile-2020-nomina-del-soggetto-attuatore-per-le-attivita-emergenziali-connesse-all-assistenza-e-alla-sorv.

57. Individuato come soggetto attuatore dell'ordinanza del Capo del dipartimento della protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020.

il “*Place of Safety*” (*luogo sicuro*) 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 gestione⁵⁸ – ma stabiliva la possibilità di sistemazione degli stessi sulle navi «qualora non fosse stato possibile individuare le predette strutture sul territorio».⁵⁹

A fronte della relazione di “consequenzialità” dei due decreti, in un’ottica di giustificazione delle navi quarantena come misura connessa all’impossibilità di individuare l’Italia come POS, occorre sottolineare come una eventuale venir meno del primo decreto andrebbe a incidere sulla legittimità del secondo, privando di ragion d’essere il sistema delle navi quarantena.

4. Frammentazione dei percorsi di accesso alla procedura di asilo: la nave quarantena come elemento di discontinuità fisica e procedurale nel cosiddetto «approccio hotspot»

A partire dal 2015, le politiche di gestione dei flussi migratori verso l’Europa e dei confini hanno iniziato ad essere caratterizzate dal cosiddetto «approccio hotspot»⁶⁰. Tale approccio – sviluppato dalla Commissione europea come parte delle azioni volte a supportare gli Stati Membri UE situati ai confini esterni dell’Unione Europea nella gestione della pressione migratoria – definita come «sproporzionata» – era stato presentato nell’ambito dell’Agenda Europea sulle Migrazioni (Maggio 2015)⁶¹. Esso prevedeva la collaborazione degli Stati con Agenzie quali EASO, Frontex, Eurpol e Eurjust, al fine di «favorire il rispetto dei loro obblighi previsti dalla legge» e «velocemente identificare, registrare e foto-segnalare i migrati in arrivo» nell’ottica di facilitarne la categorizzazione tra «richiedenti asilo» e «migranti economici» e rispettivamente, sulla base della stessa, «l’immediato incanalamento nella procedura di asilo o verso le procedure di rimpatrio». Il raggiungimento di tali obiettivi

58. In particolare: *In modo autonomo il Soggetto attuatore individua, sentite le Regioni competenti e le autorità sanitarie locali, per il tramite delle prefetture competenti, altre aree o strutture da adibire ad alloggi per il periodo di sorveglianza sanitaria previsto dalle vigenti disposizioni, avvalendosi delle prefetture medesime che procedono alla stipula di contratti per il trattamento di vitto, alloggio e dei servizi eventualmente necessari, per le persone soccorse ovvero, in caso di mancanza di accordo, ad attivare le procedure di cui all’articolo 6, comma 7 del decreto legge n. 18 del 2020*, disponibile su <http://www.protezionecivile.gov.it/documents/20182/989700/Ocdpc+n+630+3+febbraio+2020/dec616d1-7cc7-4255-ab50-b26241a2180d>.

59. *Ibid.*

60. European Commission, *Migration Home affairs, Hotspot Approach*, 2015 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/hotspot-approach_en.

61. European Commission, *European Agenda on Migration*, 13 maggio 2015, su https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

era immaginato attraverso l'individuazione di strutture di prima accoglienza, dette appunto «hotspot», nei luoghi di frontiera. Nel caso dell'Italia, alcuni dei Centri di Primo Soccorso e Accoglienza situati in possibili luoghi di sbarco venivano *de facto* ri-definiti hotspot (Lampedusa, Trapani, Messina, Taranto), seppur in assenza di una reale modifica al fondamento normativo delle strutture.

In particolare, era possibile ricondurre le maggiori criticità dell'approccio hotspot intorno a due assi principali, legati a diversi profili di illegittimità. Un primo asse si articolava attorno al tema *dell'accesso alla procedura di asilo*, parzialmente limitato dal meccanismo di categorizzazione dei migranti in seguito all'arrivo, fortemente informato dalla definizione di una lista di Paesi ritenuti sicuri. In particolare, l'introduzione di disposizioni normative volte a discriminare l'accesso a procedure di asilo ordinarie o viceversa accelerate in base alla nazionalità dei cittadini stranieri che manifestavano la volontà di chiedere protezione internazionale in frontiera – quali i decreti sicurezza – andava parzialmente a minare il criterio della valutazione della situazione individuale quale base per la richiesta di protezione internazionale, in favore di una ridefinizione del diritto di asilo quale «diritto collettivo», per il quale sia l'accesso alla procedura che il possibile riconoscimento di qualche forma di protezione venivano influenzati dalla nazionalità del richiedente⁶². Sempre in merito all'accesso alla protezione internazionale ulteriori profili di criticità venivano sollevati in merito al tema del diritto all'informativa legale che – secondo quanto rilevato durante azioni di monitoraggio delle procedure di frontiera – rischiava nella pratica di essere limitato alle nazionalità escluse dalla lista dei cd. «Paesi sicuri»⁶³. Infine, ulteriori profili di illegittimità erano stati rilevati sia in riferimento alla natura degli strumenti utilizzati dalle autorità di pubblica sicurezza al momento dell'identificazione e foto-segnalamento dei migranti – ovvero il cd. «Foglio notizie» e «la Scheda informativa» – che alle circostanze di compilazione. In particolare, il Foglio notizie prevede una determinata sequenza di quesiti da porre alla persona, il primo dei quali rileva una generica «volontà di lavorare» della persona, ritenuta indicatore di una volontarietà del percorso migratorio, e giustificativa di un possibile incanalamento nelle procedure di allontanamento del territorio, e di esclusione dall'accesso alla procedura di asilo. La stessa finalità era riscontrabile nello strumento successivamente introdotto – cd. Scheda informativa – nella quale veniva richiesto alla persona di sottoscrivere «una non-volontà di accedere alla protezione

62. ASGI e A buon diritto, *Le nuove ipotesi di procedure accelerate e di frontiera*, 2020, <https://www.asgi.it/notizie/le-nuove-ipotesi-di-procedure-accelerate-e-di-frontiera/>.

63. ASGI, *Ombre in frontiera. Politiche informali di detenzione e selezione dei cittadini stranieri. Report Progetto In Limine*, 2020, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/04/Ombre-in-frontiera.-Politiche-informali-di-detenzione-e-selezione-dei-cittadini-stranieri-2.pdf>.

internazionale, a fronte della ricezione di una corretta informativa legale», circostanza però non confermata dalle persone che l’avevano sottoscritta⁶⁴.

Un secondo asse lungo il quale si andavano ad articolare ulteriori possibili profili di illegittimità era la questione della *privazione della libertà personale*, in relazione ai trattenimenti in hotspot «per finalità di identificazione». Già a partire dal 2011 si era osservato l’utilizzo di navi di linea per le stesse finalità, ed era stato introdotto il concetto di «hotspot galleggianti». Particolarmente rilevante – al fine di ribadire l’illegittimità delle prassi detentive di cittadini stranieri, in mancanza di convalida da parte dell’autorità giudiziaria – era la decisione in merito al caso *Khlaifia*⁶⁵, che oltre a stabilire che il trattenimento dei ricorrenti era privo di base legale, metteva in luce il mancato accesso a un ricorso effettivo da parte dei richiedenti.

Questo era il contesto in cui il sistema «navi quarantena» si andava a implementare, ponendosi come ulteriore fattore di discontinuità nell’accesso alla procedura di asilo. Un primo ambito di discontinuità generato dall’introduzione della nave quarantena concerneva i percorsi di accesso all’informazione, che – secondo quanto emerso durante le interviste realizzate e confermato da attività di monitoraggio a lungo termine come quelle portate avanti nell’ambito del Progetto in Limine di ASGI – risultavano gravemente compromessi, specialmente riguardo l’informativa legale in merito alla protezione internazionale.

Nell’ambito delle testimonianze raccolte, la totalità dei migranti intervistati – indipendentemente dalla nazionalità e dall’eventuale incanalamento nella procedura di richiesta asilo o di respingimento e rimpatrio – dichiarava di non aver ricevuto alcun tipo di informativa legale in seguito allo sbarco, né in hotspot, né successivamente a bordo delle navi quarantena o alla discesa dalle stesse.

Per ciò che concerneva la sottoscrizione di documenti nell’ambito delle procedure di identificazione – quali il Foglio notizie – o in fase precedente alle operazioni di trasferimento presso un Centro di detenzione finalizzato al rimpatrio, quali il decreto di respingimento differito – gli intervistati riferivano di non aver compreso il contenuto di tali documenti, e letteralmente di «non sapere cosa avessero firmato».

Quando siamo arrivati a Lampedusa ci hanno portati al Centro. Li ci hanno messi in due file. I tunisini da una parte, gli africani dall’altra parte. E poi hanno diviso i tunisini in altre due file. In una c’erano quelli che erano già venuti, nell’altra quelli che non erano mai venuti. C’eravamo noi

64. ASGI, *Cassazione sulle prassi hotspot: il secondo foglio notizie non può limitare l’accesso al diritto di asilo*, Progetto In Limine, 2020, <https://www.asgi.it/notizie/cassazione-hotspot-secondo-foglio-notizie-non-limita-diritto-di-asilo/>.

65. Grand Chambre, *Case Khlaifia and other v. Italy*, (Application no. 16483/12).
<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22fulltext%22:%5B%22Khlaifia%22%22itemid%22:%5B%22001-170054%22%7D>.

e la polizia. Non c'erano interpreti. Era notte. Non c'erano organizzazioni. Non abbiamo avuto informazioni. Solo ci hanno chiesto da dove venivamo, nome, cognome, nazionalità. E abbiamo firmato. Non so cosa abbiamo firmato. Poi ci hanno fatto il tampone, abbiamo dormito e siamo saliti sulle navi. Io pensavo che sulle navi ci avrebbero spiegato ma non ci hanno detto nulla. La nave era molto pulita. Non c'era nulla di male. La sera cantavamo tutti insieme. Poi un giorno siamo scesi e abbiamo firmato un altro foglio e ci hanno detto che eravamo liberi. Solo dopo ho capito che questo foglio era il "via". E che non potevo stare qua. Ero clandestino e non sapevo cosa fare⁶⁶.

Nell'immaginario degli intervistati vi era un possibile "slittamento" della fornitura di informazioni di tipo legale, dall'hotspot alla nave quarantena, che restava peraltro insoddisfatta. Ciò appariva verosimile alla luce di quanto dichiarato dall'ente gestore delle navi in oggetto, la Croce Rossa Italiana, la quale riferiva dell'avvenuta introduzione di un servizio di informativa legale a bordo – seppur percepito dalla stessa organizzazione insufficiente per ragioni legate al numero di risorse umane impiegate, e ai limiti imposti all'organizzazione di sessioni informative di gruppo per via della pandemia – solo nel mese di dicembre 2020⁶⁷.

Il lavoro di ricerca e analisi svolto dall'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione nell'ambito del Progetto In Limine, permetteva infine di rilevare ulteriori criticità in merito all'accesso alla procedura da parte di minori stranieri non accompagnati⁶⁸. Secondo informazioni fornite da parte della questura di Agrigento in seguito a un'istanza di accesso civico generalizzato a informazioni e provvedimenti assunti nei confronti dei minori non accompagnati in ingresso sul territorio italiano e condotti a bordo di navi quarantena, dei circa 1000 minori transitati sulle navi quarantena tra maggio e settembre 2020, nessuno manifestava la volontà di chiedere protezione internazionale.

In conclusione, la presenza della nave, sia come luogo fisico intermedio di trasferimento precedente rispetto a un vero e proprio accesso al territorio, che come *step* procedurale, su cui venivano riflesse, almeno idealmente e in maniera fittizia, azioni, servizi, procedure che avrebbero dovuto svolgersi in hotspot, andava a ridefinire le modalità, i tempi e i luoghi di accesso alla procedura di asilo, quale componente dell'accesso al diritto stesso.

5. Limitazioni nell'accesso tempestivo all'accoglienza e ai servizi sociosanitari dedicati: il caso delle persone portatrici di esigenze particolari

Una terza componente dell'accesso all'asilo è stata individuata nell'accesso all'accoglienza. In questo contesto, per accoglienza si intende non solo l'individuazione di

66. Intervista con S.A., Stazione di Palermo, 15 ottobre 2020.

67. Intervista con L. Bastianetto e F. Basile, Croce Rossa Italiana, 28 dicembre 2020.

68. ASGI, *I MSNA sulle "navi quarantena": i dati ottenuti dalle autorità competenti*, Progetto In Limine, 9 dicembre 2020e, <https://inlimine.asgi.it/i-msna-sulle-navi-quarantena-i-dati-ottenuti-dalle-autorita-competenti/>.

una struttura alloggiativa adeguata alle esigenze delle persone o coerente rispetto al loro *status* giuridico, ma anche l'insieme di servizi di tutela sociale, sanitaria, psicologica e legale presenti su un determinato territorio, cui si ritiene che la persona accolta dovrebbe avere accesso. Per dar conto di come la nave quarantena sia andata a incidere sull'accesso all'accoglienza, *de facto* andando a posticiparlo, e delle maggiori conseguenze di questa fattispecie, si è scelto di focalizzare l'attenzione sulle persone portatrici di particolari esigenze (art. 17, d.lgs. 142/15), per le quali secondo quanto previsto dalla normativa nazionale e internazionale – incluse le Procedure Standard Operative sugli hotspot – la prima individuazione, l'invio ai servizi, e l'accesso ad adeguati percorsi di accoglienza, dovrebbero avvenire in maniera quanto più possibile tempestiva.

Tra di esse sono da includersi i minori stranieri non accompagnati, i nuclei monoparentali, le donne in stato di gravidanza, le persone con problematiche di salute mentale o fisica, le persone disabili, le vittime di tortura, le persone sopravvissute a violenza sessuale e di genere, gli anziani, ma anche, secondo l'interpretazione di UNHCR (2018) anche le persone LGBTIQ, i sopravvissuti a naufragio ed eventuali altri casi da valutare su base individuale. Da una lettura congiunta delle disposizioni normative in materia di persone portatrici di esigenze particolari, è possibile individuare la necessità di un accesso tempestivo al territorio di riferimento, finalizzato alla soddisfazione delle esigenze rilevate. Tale accesso al territorio – inteso quale luogo di accesso ai servizi – porta con sé l'aspetto dell'uscita tempestiva da strutture che possano comportare la privazione della libertà personale sia se finalizzata all'identificazione – come in hotspot – che al rimpatrio – come i Centri per il Rimpatrio (CPR). Lo stesso decreto Minniti (d.l. 13/2017)⁶⁹, nell'ambito delle modifiche introdotte al d.lgs. 142/15, all'articolo 7 comma 5 andava a concettualizzare l'esigenza di una valutazione della compatibilità delle particolari esigenze della persona con il trattenimento, finendo *de facto* per vietarlo⁷⁰.

Durante le interviste – in particolare quelle con lo *staff* dell'Ufficio del Garante delle Persone Private della Libertà Personale e con l'Associazione Be Free – è stato possibile individuare almeno un caso di particolare rilievo in materia in incompatibilità del trattenimento in CPR delle persone portatrici di particolari esigenze.

C'è stato poi un caso che non è finito sui giornali, ma è finito sulle nostre scrivanie. Un caso singolo, ma temo non isolato, di una donna tunisina con una forte storia di abusi e soprusi che

69. Decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, *Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*. (17G00026) (G.U. Serie Generale n. 40 del 17.2.2017), <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/02/17/40/sg/pdf>.

70. Art. 7, *Condizioni di trattenimento*, comma 5. Non possono essere trattenuti nei Centri di cui all'articolo 6 i richiedenti le cui condizioni di salute o di vulnerabilità ai sensi dell'articolo 17, comma 1, sono incompatibili con il trattenimento. Nell'ambito dei servizi sociosanitari garantiti nei Centri è assicurata anche la verifica periodica della sussistenza di condizioni di vulnerabilità che richiedono misure di assistenza particolari.

tuttavia durante il periodo di quarantena non è riuscita a trovare un canale per comunicare tutte la sofferenza di cui era portatrice. Una volta sbarcata a terra questa donna è stata immediatamente trasferita in un Centro per il rimpatrio del territorio e ha purtroppo tentato il suicidio. Solo dopo è riuscita a trovare un momento di ascolto e a raccontare di che cosa era stata vittima nella sua vita e ha trovato la possibilità e il modo di chiedere aiuto e di essere inserita in un percorso di protezione internazionale. Era una donna che era sotto la responsabilità delle autorità statali da tempo, perché appunto per 14 gg aveva fatto il periodo di quarantena e in quel periodo però c'era stato un buco, un buio, un tempo vano, in cui lei non aveva trovato la possibilità di essere presa in carico come vittima e come persona bisognosa di protezione internazionale.

Nel caso della donna, le criticità in materia di fornitura di informazioni legali propedeutiche all'accesso alla protezione internazionale si andavano a sommare alle ulteriori criticità legate alla mancata individuazione tempestiva delle persone portatrici di particolari esigenze. Nel caso particolare, solo l'intervento dell'ente antiviolenza Be Free, che intercettava la donna in seguito al tentato suicidio e al suo ricovero presso il pronto soccorso di un ospedale romano, permetteva la rilevazione delle particolari esigenze della donna, sopravvissuta a violenza sessuale e di genere nel Paese di origine, e ne facilitava l'accesso alla procedura di richiesta asilo. La potenziale rilevanza di vissuti di violenza sessuale e di genere quale causa dell'abbandono del Paese di origine nei processi di riconoscimento dello *status* di rifugiato è sancita proprio da UNHCR in molteplici documenti e raccomandazioni⁷¹.

Noi incontrammo la donna per caso, durante il nostro operato all'interno dell'Ospedale San Giovanni Addolorata di Roma, come sportello antiviolenza. Attraverso i colloqui riuscimmo a ricostruire il vissuto di violenza familiare nel Paese di origine e a facilitare l'accesso alla procedura di richiesta protezione internazionale. Era mancato tutto. Dallo sbarco, all'hotspot, alla nave quarantena, fino al CPR la storia individuale della donna non era mai stata realmente presa in considerazione. Il suo Paese di origine era considerato sicuro e dunque era stata automaticamente incanalata nella procedura di rimpatrio. Il tentato suicidio era stato un ultimo tentativo di prendere la parola⁷².

Alla luce di queste considerazioni, nonché della rilevanza che la sussistenza di particolari esigenze e dell'individuazione tempestiva delle stesse assume sia in riferimento all'accesso alla protezione internazionale che alla procedura di determinazione dello *status* di rifugiato (*Refugee Status Determination*, RSD), risulta particolarmente problematica la prassi di

71. UNHCR (2016), *Strategia sulla violenza sessuale e di genere*, https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/UNHCR_SGBV_-Strategia_2017_2019_Final-1.pdf.

72. Intervista con F. De Masi, Be-Free, 26 novembre 2020.

trasferire queste persone a bordo di una nave per lo svolgimento del periodo di quarantena, specialmente a fronte dell'avvenuta individuazione da parte di prefetture competenti di strutture di accoglienza finalizzate all'espletamento delle misure sanitarie di prevenzione e contenimento della diffusione del Covid-19 sulla terra ferma⁷³.

A partire dalle informazioni rilevate nell'ambito delle interviste condotte, sia con migranti a bordo delle navi che con esperti in materia, emergeva come la presenza di persone portatrici di esigenze particolari a bordo delle navi fosse una prassi, in diversi casi da associarsi al mancato accesso a servizi dedicati, quali quelli di salute specialistica (ad es. ginecologica, psicologica, psichiatrica, e così via). Di seguito un estratto dal diario di campo, riguardo il caso di una donna incinta di due gemelli, con una gravidanza a rischio, trasferita a bordo delle navi quarantena.

Ricevo una richiesta di aiuto da uno dei ragazzi che ho intervistato. Mi dice di avere un'amica in ospedale a Catania. Aspetta due gemelli ed è al sesto mese. Mi chiede se la posso aiutare perché non capisce la lingua e non ha con sé nulla, eccetto un telefonino ma senza caricatore. Prendo il suo numero, la chiamo e...capisco che non si trova a Catania. Le dico di mandarmi la posizione su Whatsapp ma non sa farlo. Mi invia una foto delle carte dell'ospedale. Riesco a capire che potrebbe trovarsi in provincia di Siracusa. Mi dice di parlare solo francese e di non stare capendo come mai la tengano lì. Mi offro di tradurla con i medici, per capire meglio. Rifiutano purtroppo. Le chiedo di cosa avrebbe bisogno e mi dice di un caricatore, poi di assorbenti perché ha dette perdite, di fazzoletti...e poi mi chiede se per caso potessi farle portare un dolcetto al cioccolato. Si scusa subito, poi. Io le dico che non c'è problema, cercheremo di trovarlo. Chiamo poi un'amica avvocatessa che prepara il pacco e va a trovarla. Si incontrano fuori. Non si può entrare in tempo di Covid nei reparti. Marie è completamente sola⁷⁴.

Anche in seguito alla discesa dalle navi quarantena, il trasferimento verso strutture di accoglienza non sembrava – in diversi casi – tenere conto delle particolari esigenze delle persone. Dall'intervista con il referente della struttura dove era stata inviata la donna emerge la frustrazione dell'*equipe* per non poter fornire alla donna il supporto di cui avrebbe necessitato.

Io onestamente non capisco. Noi vorremmo, davvero, andare a trovarla ogni giorno, sostenerla, portarle cose, lavarle i vestiti, parlare con lei. Ma in questa situazione non ci è possibile. Siracusa dista da qui oltre 2 ore di macchina. Una donna incinta, con una gravidanza gemellare, non avrebbe

73. Intervista con M. Bagolini e E. Adamoli, Ufficio del Garante delle Persone Private della Libertà Personale, 26 novembre 2020.

74. Note di campo, 25 ottobre 2020.

dovuto essere sulla nave quarantena e comunque, una volta scesa a causa di un malore, e una volta accertato che si trattava di una gravidanza a rischio, almeno avrebbero potuto collocarla nei pressi di un ospedale. In queste condizioni l'ospedale non se la sente di dimetterla e sta valutando di tenerla ricoverata fino al termine della gravidanza⁷⁵.

Nei casi più noti, non sempre sottolineati da un'adeguata attenzione mediatica, delle persone portatrici di particolari esigenze hanno perso la vita, successivamente alla discesa e al trasferimento in ospedale. Decessi come quello Bilal Ben Massoud⁷⁶, Abdallah Said⁷⁷ e Abou Diakite⁷⁸ avrebbero probabilmente potuto essere evitati grazie a una tempestiva individuazione delle loro particolari esigenze, una segnalazione immediata a servizi dedicati in un'ottica di facilitare l'accesso agli stessi, l'individuazione di soluzioni di accoglienza adeguate, in strutture sanitarie o Centri di accoglienza sulla terraferma.

6. Impatto delle misure (discriminatorie) di isolamento sanitario sulla definizione dello status giuridico: il caso dei trasferimenti sulle navi di cittadini stranieri residenti sulla terraferma

A partire dal mese di settembre 2020, tra le misure adottate dal Ministero dell'Interno attraverso i suoi uffici territoriali (prefetture UTG) al fine di prevenire e contenere la diffusione del Covid-19 vi è stato il trasferimento a bordo di navi quarantena di cittadini stranieri già presenti in Italia e ospiti presso Centri di Accoglienza Straordinaria. Nello specifico si trattava di richiedenti asilo a diversi stadi della procedura: alcuni nella fase iniziale, magari in seguito a un trasferimento Dublino, altri in attesa del rilascio del permesso di soggiorno in seguito al riconoscimento della protezione internazionale o di altre forme di protezione, altri ancora ricorrenti in primo o secondo grado di giudizio. Unico fattore comune tra le persone trasferite – dal Lazio, la Campania e la Calabria verso navi quarantena ancorate in Puglia e Sicilia – era l'essere risultati positivi al Covid-19 in seguito a un tampone rapido, e l'essere accolti presso Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS). Secondo quanto riferito durante le interviste i trasferimenti erano avvenuti in piena notte, a bordo di un pullmino da 20 posti, e gestiti da personale di Croce Rossa. Dal lavoro di contenziioso svolto da alcuni avvocati ASGI emergeva il mancato coinvolgimento dell'Azienda Sanitaria Locale di riferimento nelle operazioni in oggetto, o comunque un suo ruolo marginale. L'elemento caratterizzante dei trasferimenti avvenuti consisteva nella

75. Intervista con G.A., 16 novembre 2020.

76. A. Camilli, *Un morto senza nome è il simbolo della nuova frontiera europea*, *Internazionale*, 2020, <https://www.internazionale.it/opinione/annalisa-camilli/2020/05/22/migrante-morto-moby-zaza>.

77. FOCSIV, *Verità e giustizia per Abdallah Said e stop navi quarantena*, 2020, <https://www.focsiv.it/verita-e-justizia-per-abdallah-said-e-stop-navi-quarantena/>.

78. G. Ruta, *Morte di un ragazzo*, *La Repubblica Palermo*, 2020, <https://palermo.repubblica.it/cronaca/2020/10/20/news/morte-di-un-ragazzo-271134315/>.

mancanza di informazioni in merito alla destinazione dello stesso, e ai tempi di permanenza nel luogo “altro” rispetto a quello di residenza.

Il 18 settembre ci hanno fatto il tampone. Io ed altri eravamo positivi. Quindi ci hanno detto che saremmo stati trasferiti e di preparare uno zainetto. Abbiamo chiesto verso dove, e hanno risposto che non sapevano. La sera è arrivato un pullmino. Forse era notte. Siamo saliti, eravamo circa 17. Poi abbiamo preso altre 10 persone. Siamo partiti da Roma intorno alle 2 di notte. Abbiamo chiesto dove stessimo andando. Nessuno sapeva. Abbiamo viaggiato per oltre 14 ore. Qualcuno di noi provava a seguire sul navigatore, andavamo verso Sud. A un certo punto siamo saliti sulla nave, poi scesi col pulmino, poi ancora strada. Nel frattempo, avevamo fame ma non c’era da mangiare. Solo acqua. Poi abbiamo visto dai cartelli stradali che eravamo a Palermo. Siamo arrivati al Porto. Siamo entrati col pullmino proprio dentro la nave. Abbiamo chiesto cosa stesse succedendo. Ci hanno detto che avremmo fatto la quarantena sulla nave⁷⁹.

Al di là dei profili discriminatori insiti in tale misura, e successivamente impugnati in sede giurisdizionale da diversi avvocati, dalle testimonianze dei richiedenti asilo trasferiti sulle navi emergevano ulteriori profili di criticità legati prevalentemente alla persistenza della carenza informativa a bordo nave, sia in merito alle individuali situazioni sanitarie, che in merito all’*iter* procedurale cui erano sottoposti, con particolare riferimento all’eventuale trasferimento presso le Regioni e i Centri di accoglienza di provenienza al termine del periodo di quarantena.

La nave poi si spostava. Non so che nave era. A un certo punto però siamo arrivati a Lampedusa. Io l’ho riconosciuta subito! Ero arrivato lì 5 anni fa. Non avrei mai potuto dimenticarla. E mi sono chiesto, ma cosa ci faccio qui di nuovo? [...] Io comunque avevo tutta la mia vita a Roma. Ero lì da tanto tempo. Chiedevo ogni tanto se alla fine della quarantena ci avrebbero riportati a casa. Nessuno sapeva niente⁸⁰.

Infine, in seguito alla discesa dalle navi, si apprendeva dell’emanazione di provvedimenti di espulsione a carico dei richiedenti asilo oggetto del trasferimento. Tra i casi maggiormente problematici vi erano quelli di richiedenti asilo ricorrenti in Cassazione, trasferiti dal Lazio, regolarmente soggiornanti sul territorio, che venivano muniti di un decreto di espulsione alla discesa della nave e letteralmente “abbandonati” sulla terraferma, nello specifico al Porto di Palermo. Mentre la maggioranza dei loro «compagni di viaggio» venivano ritrasferiti a Roma dalla stessa Croce Rossa, e potevano rientrare nelle strutture di accoglienza di provenienza, i destinatari di questi provvedimenti si trovavano a doversi

79. Intervista con O.A., 2 ottobre 2020.

80. Intervista con Y.S., 6 ottobre 2020.

orientare in una città sconosciuta, cercare una stazione di treni o bus, spendere buona parte dei loro risparmi per acquistare un biglietto. All'arrivo nelle città di provenienza realizzavano di aver perso il diritto all'accoglienza, e non avevano altra alternativa se non quella di cercare soluzioni abitative di fortuna.

Ricevo una chiamata da uno dei ragazzi che ho intervistato. Mi dice che lui sta tornando a Roma ma che due dei suoi amici sono stati lasciati a Palermo al porto. Gli chiedo i numeri e ci sentiamo. «Sono andati tutti via! Siamo rimasti solo io e Joseph. Ci hanno dato un foglio di via! Io gli ho spiegato che avevo appuntamento in questura il 6 ottobre per ritirare il permesso di soggiorno. Avevo fatto un ricorso in Cassazione col mio avvocato. Non mi hanno ascoltato. Gli ho chiesto se mi potevano riportare a Roma ma niente, ci hanno lasciati qui. Non sappiamo dove siamo, come tornare a casa. Tu ci puoi aiutare?» Gli chiesi di condividere la posizione e mi accorsi che erano al Porto. Gli mandai la posizione della stazione e ci arrivarono. Trovarono un bus. Spesero tutti i loro risparmi per tornare indietro. Una volta tornati a Roma, dormirono alla Stazione Termini poiché a causa dei provvedimenti ricevuti avevano perso il diritto all'accoglienza⁸¹.

Il caso in oggetto rappresenta un esempio di intersezione tra politiche migratorie e sanitarie in cui, l'adozione di provvedimenti a rilevanza sanitaria da parte di autorità responsabili del governo delle migrazioni – nell'ottica di prevenzione e contenimento della pandemia – andavano non solo a configurarsi come discriminatori nei confronti dei cittadini stranieri, ma anche in grado di incidere *de facto* sulle condizioni giuridiche degli stessi, determinandone il passaggio dalla regolarità all'irregolarità sul territorio⁸².

7. Riflessioni conclusive

Come espresso nelle sezioni precedenti, la strategia dei porti chiusi, e la conseguente istituzione di un sistema di isolamento *offshore* a bordo delle «navi quarantena» è andato a intervenire sulle infrastrutture costitutive del regime confinario implementato dall'Italia, contribuendo in qualche modo alla sua ridefinizione e introducendo ulteriori dispositivi di limitazione della mobilità dei cittadini stranieri.

In primo luogo, l'utilizzo discriminatorio di tale sistema per i soli cittadini stranieri giunti via mare, sembra in linea sia con quanto sottolineato da Simpson rispetto alla storica

81. Intervista con U.R., 10 ottobre 2020.

82. Vedasi anche ASGI, *Illegali e discriminatori I trasferimenti coercitivi sulle "navi quarantena"*, Progetto In Limine, 10 ottobre 2020, <https://inlimine.asgi.it/illegali-e-discriminatori-i-trasferimenti-coercitivi-sulle-navi-quarantena/>.

natura della quarantena come misura caratterizzata da dinamiche coloniali e razziali⁸³ che con il concetto di «confine igienico-sanitario» proposto da Tazzioli.

Inoltre, la ridefinizione della «strategia dei porti chiusi» in termini di «strategia dei porti non sicuri», confermava il cambio di paradigma ipotizzato da Tazzioli e Stierl⁸⁴ riguardo la trasformazione del contesto europeo da «ambiente ostile» a «ambiente insicuro».

Infine, il concetto di ri-confinamento delle frontiere esterne dell'UE proposto da Kriesi *et al.* sembra utile alla lettura di tali trasformazioni, che per un verso prevedevano un rafforzamento delle politiche di esternalizzazione, attraverso la “delega” potenziale della responsabilità di assegnazione di un POS ad altri Paesi – quali la Libia o la Tunisia – avvenuta attraverso la qualificazione di insicurezza dei porti italiani, in linea con le politiche di esternalizzazione e, per l'altro, un rafforzamento dell'approccio hotspot, i cui meccanismi di categorizzazione e selezione venivano resi ancor più effettivi dall'intervallo materiale e procedurale della nave. Così come rilevato da Tazzioli in merito al caso greco, le politiche di gestione della pandemia, invece di configurarsi come stato di eccezione, andavano a costituire un fattore di accelerazione delle politiche di confinamento già in atto, introducendo ulteriori ostacoli nell'accesso all'asilo.

Esse incidono profondamente sulle possibilità di accesso all'asilo, posticipando – o in alcuni casi definitivamente compromettendo – l'accesso al territorio, alla procedura e all'accoglienza.

Il mancato accesso al territorio avveniva nell'ambito di una contestata qualificazione dell'Italia come «porto non sicuro» avvenuta con il decreto interministeriale del 7 aprile 2020, che giustificava il sistema delle navi introdotto con il decreto del Capo Dipartimento della Protezione civile n. 1287 del 12 aprile 2020. Tale sistema, avrebbe dovuto applicarsi soltanto a quella categoria di persone – soccorse nell'ambito di operazioni SAR condotte fuori dalle acque territoriali italiane da imbarcazioni battenti bandiera straniera – per cui l'Italia non poteva essere *place of safety*. Ciò nonostante, nella prassi, la clausola residuale che autorizzava il trasferimento sulle navi di migranti giunti in Italia con altre modalità, in caso di mancata disponibilità di posti in strutture sulla terraferma, finiva per far venire meno la limitazione prevista inizialmente, trasformando la misura delle navi in una prassi applicabile a tutti i migranti giunti via mare, e così facendo, compromettendo a livello generale l'accesso al territorio.

In secondo luogo, la misura della nave quarantena andava a incidere sull'accesso alla procedura di asilo, modificandone le circostanze, le procedure, i presupposti – tra cui la possibilità di ricevere un'informativa legale adeguata – oltre che i confini spazio-temporali. L'intervallo della nave andava in qualche modo a diluire in diverse fasi l'inadempienza

83. M. Simpson, *op.cit.*

84. M. Tazzioli e M. Stierl, *op.cit.*

governativa nella fornitura di informazioni sull'asilo, e facilitava l'incanalamento di interi gruppi di cittadini stranieri in procedure di respingimento e rimpatrio, puramente sulla base della nazionalità. Ciò che veniva posticipato al momento della discesa dalle navi era in particolare la definizione dello *status* giuridico. Tale definizione, quale esito di una interlocuzione tra autorità di polizia e cittadino/a straniero/a che poteva dirsi, seppur parzialmente, conclusa in seguito alla comunicazione verbale dell'esito della procedura da parte dell'autorità e con la consegna e spiegazione di eventuale documentazione rilevante (es. Foglio di via), veniva in qualche modo rimandata al momento della discesa dalla nave quarantena.

Infine, il sistema navi quarantena innestato sul cd. approccio hotspot, ostacolava l'accesso tempestivo a un'accoglienza dedicata e a servizi sociosanitari territoriali per le persone portatrici di esigenze particolari, la cui eventuale individuazione non pareva informare le misure prese nei loro confronti, né in termini di accesso alla procedura che all'accoglienza, sollevando profili di illegittimità in relazione alle disposizioni normative internazionali e nazionali in materia.

La prassi del trasferimento sulle navi andava a modificare la configurazione del regime confinario, introducendo la nave come ulteriore confine, funzionale e in parte simbolico, quale luogo di privazione della libertà personale, di mancato accesso al territorio, di invisibilizzazione delle singole identità e di ipervisibilizzazione delle politiche di contenimento delle migrazioni dinanzi all'opinione pubblica.

In particolare, della privazione della libertà personale, si andavano a sfumare i confini spazio-temporali: il tempo di confinamento sulla nave si andava a cumulare con altre forme di detenzione, precedenti – per tutti i migranti che transitavano dall'hotspot – e successive, per coloro che venivano incanalati in procedure di rimpatrio. In altre parole, la privazione prolungata della libertà personale delle persone a bordo nave si andava a sommare alla già illegittima privazione di libertà personale a fini di identificazione, andando a costituire un ulteriore luogo di materializzazione del confine.

Dinanzi a queste politiche di ri-confinamento, sembra utile andare ad analizzare eventuali azioni compiute, sia da parte di confinati e confinate, che da parte della società civile, delle organizzazioni coinvolte nella gestione dei flussi migratori in arrivo via mare, e delle stesse istituzioni, focalizzando l'attenzione sui processi di interlocuzione tra queste parti, in un'ottica di negoziazione del confine e de-confinamento.