

**CECILIA SICCARDI**

**I DIRITTI COSTITUZIONALI  
DEI MIGRANTI IN VIAGGIO.  
SULLE ROTTE DEL MEDITERRANEO**

EDITORIALE SCIENTIFICA



## INDICE

### INTRODUZIONE

1. Scopo, oggetto e ragioni della ricerca: le problematiche costituzionali delle migrazioni via mare nel Mediterraneo 15
2. Struttura del lavoro: il viaggio dei migranti alla ricerca di asilo 16
3. Metodo di ricerca: la centralità del diritto costituzionale in ottica di integrazione delle tutele 18
4. Nozioni preliminari e nodi teorici: frontiere e migrazioni 19

### CAPITOLO I

#### IN CERCA DI ASILO: I MIGRANTI IN PARTENZA

1. Premessa 25
2. Alla ricerca delle cause delle migrazioni: il sistema di controllo delle frontiere come fattore che condiziona le caratteristiche dei flussi verso il Mediterraneo? 27
3. La libertà di emigrare nel diritto internazionale dei diritti umani 34
  - 3.1. Il diritto di cercare asilo nel diritto internazionale 39
4. La libertà di emigrare e di cercare asilo di fronte al sistema di controllo delle frontiere: tra ordinamento europeo e interno 44
  - 4.1. Il sistema dei visti 45
  - 4.2. L'assenza di vie legali di ingresso per motivi di lavoro 48
  - 4.3. L'assenza di procedure di ingresso protetto per i richiedenti protezione 53
5. I fragili tentativi di introdurre procedure di ingresso protetto in Europa 57
  - 5.1. I visti umanitari tra Corte di Giustizia e Corte Edu 61

|   |     |
|---|-----|
| 6. L'esternalizzazione del controllo di frontiera in Paesi terzi e il <i>Memorandum Italia-Libia</i>                            | 66  |
| 6.1. Il caso dei campi libici: il racconto delle organizzazioni internazionali e dei giudici                                    | 72  |
| 7. La prospettiva della Costituzione italiana   | 76  |
| 8. Il diritto di ingresso nel territorio della Repubblica <i>ex art. 10, comma 3, Cost.</i>                                     | 80  |
| 8.1. Il viaggio dei migranti di fronte al diritto di ingresso nel territorio della Repubblica <i>ex art. 10, comma 3, Cost.</i> | 88  |
| 9. Una possibile lettura extra-territoriale dell'art. 10, comma 3, Cost.?   | 90  |
| 10. L'accertamento del diritto di ingresso <i>ex art. 10, comma 3, Cost.</i> nella giurisprudenza di merito                     | 98  |
| 11. <i>Best practices</i> : i corridoi umanitari  | 100 |
| 11.1. I corridoi universitari per la garanzia al diritto allo studio e di ricerca scientifica                                   | 103 |
| 12. In sintesi: prospettive future e prossime tappe   | 106 |

## CAPITOLO II

### I MIGRANTI SCOMPARSI NEL MEDITERRANEO: LA DIGNITÀ DEI MORTI E I DIRITTI DEI LORO FAMILIARI

|   |     |
|---|-----|
| 1. Premessa   | 109 |
| 2. Il recupero e l'identificazione dei corpi: problematiche pratiche e vuoto normativo  | 113 |
| 2.1. Due naufragi emblematici: il ruolo delle Procure penali e del Commissario straordinario del Governo alle persone scomparse | 116 |
| 3. Le procedure di identificazione: principi costituzionali   | 119 |
| 4. I morti hanno diritti? Le teorie sui c.d. " <i>posthumous rights</i> "   | 122 |
| 5. La tutela della dignità vale anche dopo la morte?  | 127 |
| 6. Quali diritti possono vantare i familiari dei migranti scomparsi?  | 132 |
| 7. <i>The right to know</i> nel diritto internazionale  | 135 |

- |  |     |
|--|-----|
| 8. Il <i>right to know</i> nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo  | 138 |
| 9. <i>No right without a remedy?</i> Alla ricerca di possibili vie per tutelare la dignità dei morti e i diritti dei familiari dei migranti scomparsi nel Mediterraneo | 141 |

### CAPITOLO III

#### LA TUTELA DEI DIRITTI DEI MIGRANTI IN MARE

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Premessa  | 145 |
| 2. Le operazioni di soccorso in mare nazionali ed europee  | 149 |
| 3. Il ruolo delle ONG nel Mediterraneo: tra ragioni umanitarie e favoreggiamento dell'immigrazione irregolare  | 154 |
| 3.1. Le problematiche costituzionali relative al reato di procurato ingresso illegale nel territorio dello Stato e alla c.d. "scriminante umanitaria"          | 158 |
| 4. I diritti dei migranti in mare: dal divieto di respingimento nella giurisprudenza della Corte Edu al diritto d'asilo <i>ex art.</i> 10, comma 3, Cost.      | 163 |
| 4.1. Il diritto ad un ricorso effettivo  | 168 |
| 5. Le iniziative a sostegno della Guardia costiera libica: criticità in relazione ai diritti dei migranti in mare e alla loro tutela giurisdizionale           | 174 |
| 6. La prima fase delle politiche di chiusura dei porti nel silenzio della legge  | 178 |
| 6.1. L'omessa indicazione di un porto sicuro davanti al Tribunale dei Ministri: tra tutela dei diritti costituzionali e esercizio delle funzioni di governo    | 184 |
| 7. La seconda fase delle politiche di chiusura dei porti e il <i>decreto sicurezza bis</i>   | 192 |
| 7.1. Il provvedimento di diniego di ingresso in acque territoriali davanti al giudice amministrativo e la difficile esecuzione delle decisioni giurisdizionali | 197 |

|  |     |
|--|-----|
| 7.2. Il giudizio amministrativo nella fase cautelare e le strettoie del controllo di costituzionalità        | 201 |
| 8. Il caso <i>Rackete</i> e l'interpretazione di "luogo sicuro" alla luce del diritto costituzionale d'asilo | 204 |
| 9. Il divieto di ingresso in porto ai tempi della pandemia   | 207 |
| 9.1. Le navi quarantena di fronte ai principi costituzionali   | 211 |
| 10. Il <i>decreto migranti</i> e il nuovo decreto di transito e sosta in acque territoriali                  | 215 |
| 11. In sintesi: i diritti in mare e il ruolo cruciale della Costituzione                                     | 218 |

#### CAPITOLO IV I MIGRANTI ALLA FRONTIERA

|   |     |
|---|-----|
| 1. Premessa   | 221 |
| 2. La lunga strada verso l'istituzione di un sistema comune di gestione delle frontiere europee                               | 223 |
| 2.1. Il sistema di gestione delle frontiere esterne: tra controllo integrato e riserva di sovranità statale                   | 230 |
| 3. Principi costituzionali: il "compito ineludibile dello Stato di presidiare le frontiere"                                   | 235 |
| 4. I diritti dei migranti alla frontiera: il complesso contesto normativo e problematiche in relazione al sistema delle fonti | 242 |
| 5. La doppia natura degli <i>hotspots</i> : luogo e metodo  | 246 |
| 6. Gli <i>hotspots</i> come luoghi restrittivi della libertà personale?   | 250 |
| 6.1. Problematiche in relazione alla violazione delle garanzie previste dagli artt. 13 Cost. e 5 CEDU                         | 256 |
| 6.2. Quale tutela giurisdizionale per i migranti ristretti negli <i>hotspots</i> ?  | 259 |
| 7. Il trattenimento negli <i>hotspots</i> e le altre forme di trattenimento in "ingresso" nel territorio dello Stato          | 261 |
| 7.1. Le irragionevoli conseguenze della sovrapposizione delle forme di trattenimento alla frontiera                           | 266 |
| 8. Una situazione al limite: gli <i>hotspots</i> ai tempi della pandemia  | 268 |

|   |     |
|---|-----|
| 9. <i>Hotspot</i> come metodo: problematiche costituzionali   | 270 |
| 9.1. Le procedure di identificazione e l'uso della forza  | 271 |
| 9.2. La presentazione della domanda di protezione internazionale: normativa interna ed europea                                    | 276 |
| 9.3. Le prassi di "selezione" dei migranti "irregolari" e "richiedenti protezione" al confine                                     | 280 |
| 10. I rimedi previsti dal diritto europeo avverso i comportamenti delle guardie di frontiera lesivi della dignità della persona   | 285 |
| 11. La nozione di Paese di origine sicuro e le procedure di frontiera "accelerate" ai fini dell'esame della domanda di protezione | 288 |
| 12. Le molteplici conseguenze dell'attraversamento irregolare della frontiera   | 292 |
| 12.1. Il reato di ingresso illegale nel territorio dello Stato e la sovrapposizione con il respingimento differito                | 293 |
| 12.2. Il respingimento differito e la sovrapposizione con l'espulsione amministrativa   | 297 |
| 13. Respingimenti ed espulsioni ai tempi della pandemia   | 300 |
| 14. In sintesi: il paradosso del diritto costituzionale d'asilo alla frontiera  | 304 |

## CAPITOLO V

### IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA

#### E I DIRITTI DEI RICHIEDENTI ASILO

|  |     |
|--|-----|
| 1. Premessa  | 307 |
| 2. Il diritto di soggiorno "temporaneo" e il dovere costituzionale di accoglienza        | 308 |
| 3. Dalla <i>legge Martelli</i> all'istituzione del sistema SPRAR                         | 312 |
| 4. Il sistema di accoglienza davanti alla Corte Edu: il caso <i>Tarakhel c. Svizzera</i> | 315 |
| 5. Gli <i>standards</i> dell'accoglienza nel diritto dell'Unione europea                 | 317 |

|  |     |
|--|-----|
| 6. Trattati e criticità del modello unico di accoglienza del d.lgs. n. 142 del 2015  | 321 |
| 7. Il <i>decreto sicurezza I</i> e il modello binario di accoglienza   | 326 |
| 7.1. Quale destino per i richiedenti protezione e i titolari di protezione umanitaria?   | 327 |
| 7.2. I diritti dei migranti di fronte alla differenziazione dell'accoglienza in base allo <i>status</i>  | 330 |
| 7.3. La centralizzazione dell'accoglienza e la sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 2019   | 334 |
| 8. Il diritto all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo: evoluzione normativa  | 340 |
| 8.1. Il (non) divieto di iscrizione anagrafica e le prime interpretazioni dei sindaci e dei giudici  | 344 |
| 9. La sentenza n. 186 del 2020 della Corte costituzionale: sull'impossibilità di interpretazione conforme a Costituzione                                   | 346 |
| 9.1. Il divieto di iscrizione anagrafica: una norma tre volte lesiva del principio di eguaglianza  | 349 |
| 10. Il sistema di accoglienza nell'emergenza sanitaria   | 354 |
| 11. Il <i>decreto migranti</i> e il sistema di accoglienza e integrazione (SAI)  | 356 |
| 12. Il diritto di difesa e al giudice dei richiedenti protezione: problematiche relative al procedimento di riconoscimento della protezione internazionale | 361 |
| 13. In sintesi: lo "statuto costituzionale" del richiedente asilo nel segno dell'art. 3 Cost. (e il fantasma dell'art. 10, comma 3, Cost.)                 | 367 |

## CAPITOLO VI

### L'ESITO DEL VIAGGIO DEI MIGRANTI E IL DIRITTO COSTITUZIONALE D'ASILO: QUALE PROTEZIONE?

|   |     |
|---|-----|
| 1. Il diritto costituzionale d'asilo e le forme di protezione vigenti                                 | 371 |
| 2. La protezione "umanitaria" o "speciale": dal <i>decreto sicurezza I</i> al <i>decreto migranti</i> | 376 |

3. Quale protezione per i migranti giunti attraversando il Mediterraneo? 386
  - 3.1. Migranti economici o titolari del diritto alla protezione speciale? 387
  - 3.2. Le violenze subite durante il viaggio come motivo di protezione. *Focus* sulla violenza di genere 389
4. In conclusione: l'irragionevole vuoto di tutela intorno al viaggio dei migranti alla luce dell'art. 10, comma 3, Cost. 391

*Indice delle principali abbreviazioni* 395

*Bibliografia* 397

*Ringraziamenti* 437

