

ADiM
Accademia Diritto e Migrazioni



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DELLA
TUSCIA

ANNUARIO ADiM
2020

Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione

A cura di

Alessandro Bufalini
Giulia Del Turco
Francesco Luigi Gatta
Mario Savino
Flavio Valerio Virzi
Daniela Vitiello

Questo volume è stato realizzato con il contributo economico del Dipartimento di studi linguistico-letterari, storico-filosofici e giuridici (DISTU) dell'Università della Tuscia, nell'ambito del Progetto di eccellenza 2018-2022. L'iniziativa è promossa dall'Accademia di Diritto e Migrazioni (ADiM), rete scientifica che riunisce studiosi italiani e stranieri impegnati in attività ricerca e formazione in materia di immigrazione.

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2021
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
979-12-5976-074-6

INDICE

<i>Presentazione</i>	10
----------------------	----

PARTE I: LA DIMENSIONE NAZIONALE

IL GOVERNO DELL'IMMIGRAZIONE IN ITALIA: IL DECRETO IMMIGRAZIONE 2020 E L'ATTUAZIONE DEI DECRETI SICUREZZA 2018 E 2019

MARIO SAVINO, Riforma o Controriforma? Il “decreto Lamorgese” e la tela di Penelope	13
ANTONIO MARCHESI, <i>Non refoulement</i> e rispetto della vita privata e familiare nel nuovo “decreto immigrazione”	19
SALVATORE FABIO NICOLOSI, Il decreto immigrazione 2020 e il dilemma della protezione umanitaria alla luce del diritto internazionale ed europeo	28
EMANUELA PISTOIA, Una questione di dignità. Il superamento dell'abolizione dell'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo in Italia	38
SIMONA D'ANTONIO, Una nuova formula per l'accoglienza dei richiedenti asilo	46
MANUELA CONSITO, L'accoglienza e il trattenimento del richiedente asilo dopo il c.d. decreto immigrazione 2020: tra (tiepidi) ritorni al passato e nuove restrizioni	58
MICAELA VITALETTI, Il lavoro degli stranieri e le modifiche introdotte dal decreto immigrazione 2020	68
ELISABETTA GIOVANNA ROSAFIO, Prime osservazioni in materia di immigrazione via mare a seguito dell'entrata in vigore del decreto immigrazione 2020	75
ANDREA DE PETRIS, Il decreto sicurezza I: luci e ombre per il nuovo sistema di accoglienza e integrazione	88
ANDREA DE PETRIS, Asilo ed accoglienza ad un anno dal decreto sicurezza I: una precarietà annunciata?	97
BARBARA BOSCHETTI, Servivano davvero gli artt. 1 e 2 del decreto sicurezza- <i>bis</i> ?	104
OMAR MAKIMOV PALLOTTA, La protezione temporanea per motivi umanitari nel sistema di tutela delle persone migranti delineato dal decreto sicurezza I	109
STEFANO ZIRULIA, Decreto sicurezza- <i>bis</i> : una riforma è urgente (benché l'arma sia ormai spuntata)	115

L'IMMIGRAZIONE E L'ASILO AI TEMPI DEL COVID-19

CECILIA CORSI, Esigenze di tutela e nuovi bilanciamenti: il trattamento dello straniero in tempo di pandemia	122
FLAVIO VALERIO VIRZÌ, L'emergenza sanitaria attraverso il prisma delle politiche migratorie	131
SIMONE PENASA, La formalizzazione della domanda di protezione internazionale come "zona d'ombra" del diritto dell'immigrazione: l'emergenza sanitaria e la giusta distanza	136
MADIA D'ONGHIA, Gli immigrati resi ancora più invisibili dal Coronavirus: una vita sospesa tra emergenza sanitaria e <i>lockdown</i>	143
ANDREA DE PETRIS, COVID-19 e immigrazione: l'urgente necessità di una regolarizzazione	152
FRANCESCA BIONDI DAL MONTE, Regioni, emergenza sanitaria e immigrazione. Riflessioni in tema di competenze a partire dall'ordinanza 22.8.2020 del Presidente della Regione Siciliana	160
GIUSEPPE TERRANOVA, La geopolitica del coronavirus tra isolamento nazionalista e solidarietà globale	170

I DIRITTI COLLEGATI AL SOGGIORNO DELLO STRANIERO

ROBERTO CHERCHI, L'aggiornamento o rinnovo del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo tra norme vigenti e cattive pratiche amministrative	175
VIRGINIA PASSALACQUA, Diritto di residenza per il cittadino dell'Unione che dispone di risorse sufficienti derivanti da attività lavorativa illegale	182
MARIA TERESA AMBROSIO, La "provenienza" delle risorse quale criterio non valutabile per la concessione dello <i>status</i> di soggiornante di lungo periodo	190
VIRGINIA PASSALACQUA, Revoca dello stato di lungo soggiornante e ordine pubblico: secondo tentativo per le corti spagnole	197
MARIA TERESA AMBROSIO, Parità di trattamento e sicurezza sociale: il diritto all'erogazione dell'assegno familiare anche per i periodi di assenza dallo Stato membro	205
CARMEN SPINELLI, L'assegno sociale degli stranieri extracomunitari e gli "speciali" requisiti di accesso	212
MARTINA GALLI, Sfruttamento del lavoro e "stato di bisogno" legato alla condizione di straniero	218
MARIA TERESA AMBROSIO, Molestie razziali sul luogo di lavoro. La responsa-	

bilità del datore per le molestie perpetrate da un proprio dipendente a danno dei colleghi di origine africana	230
MARTINA GALLI, “Un sistema per disperati”. Migranti, sfruttamento lavorativo “digitale” e strumenti penali	237

**INTEGRAZIONE E ACCOGLIENZA
DEI RICHIEDENTI ASILO E DELLE VITTIME DI TRATTA**

MANUELA CONSITO, Per tornare a parlare di <i>Green New Deal</i> , tra diritto d’asilo e solidarietà	249
EMANUELE BOSCOLO, La città “con gli occhi degli altri”: l’integrazione negli spazi territoriali	255
CRISTIANA LAURI, L’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo. Verso un “diritto alla città”?	267
ANNA FAZZINI, L’accoglienza dei richiedenti asilo e il ruolo dei media <i>Public Watchdog</i>	279
GIULIA DEL TURCO, La revoca delle misure assistenziali ai richiedenti asilo: la dignità umana come limite invalicabile e la necessità di un intervento legislativo	288
MIRKO FORTI, Alla ricerca di un punto di equilibrio tra la salvaguardia dell’ordine pubblico e la tutela dei diritti fondamentali dei soggetti richiedenti protezione internazionale: la decisione della Corte di giustizia dell’Unione europea nel caso <i>Haqbin</i>	294
FRANCESCA CURI, A proposito del reato di tratta. La Grande Camera fissa un decalogo	299
FRANCESCO MORESCO, Quando il sistema accresce la vulnerabilità: la vittima di tratta scivola nelle pieghe dell’accoglienza	314
ALVISE SBRACCIA, La pericolosità convertita: note sociologiche sulla radicalizzazione jihadista e i processi di criminalizzazione	321

LE GARANZIE PROCEDIMENTALI E PROCESSUALI

FRANCESCO LUIGI GATTA, Equo processo e espulsione dello straniero (regolare). La Grande Camera di Strasburgo delinea i diritti di trasparenza procedurale	329
GIOVANNA LAURIA, La protezione dei migranti apolidi e il ruolo della Corte di Strasburgo: verso un obbligo di istituzione di procedure (effettive) per la determinazione dell’apolidia ai sensi della CEDU?	341
MONICA PARODI, The Respect of the Rule of Law in the EU Member States’ Legislation on Asylum: Which Role for the EU?	349

LAURA RIZZA, Diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo e (limiti all') autonomia processuale degli Stati in materia di protezione internazionale	356
GIULIA DEL TURCO, Violazioni procedurali e clausole nazionali di non annullabilità: la Corte di Giustizia torna a pronunciarsi sul diritto ad essere sentiti	365
EMELLIN DE OLIVEIRA, The Determination of 'Other Authorities' and the Status of Applicant for International Protection: The Crossword Puzzle	374
LAURA PERGOLIZZI, Procedura per il rilascio del permesso di soggiorno e preavviso di rigetto. Verso una tutela "rafforzata" delle garanzie procedurali dei cittadini stranieri? A proposito di una recente sentenza del Consiglio di Stato	381
LAURA PERGOLIZZI, La rilevanza del termine di conclusione del procedimento di conferimento della cittadinanza italiana	388
LAURA PERGOLIZZI, Protezione internazionale e istruttoria del giudice ordinario: l'attenuazione dell'onere della prova tra principio di tutela giurisdizionale effettiva ed applicazione delle regole processuali	397
FLAVIO VALERIO VIRZÌ, L'attuazione del d.lgs. n. 33 del 2013 nell'ambito delle politiche migratorie: dal diniego generalizzato di accesso al diritto di accesso generalizzato	406
FLAVIO VALERIO VIRZÌ, L'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA) e i suoi limiti in materia di immigrazione	412
SERENA STACCA, Il potere amministrativo in materia di cittadinanza: il vento sta cambiando?	418
DILETTA TEGA, I 20 anni della Carta di Nizza: l'impatto sull'immigrazione	426

PARTE II:

LA DIMENSIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE

LA RIFORMA DEL DIRITTO EUROPEO DELL'IMMIGRAZIONE E DELL'ASILO NEL NUOVO PATTO

JEAN-PIERRE CASSARINO, Readmission, Visa Policy and the "Return Sponsorship" Puzzle in the New Pact on Migration and Asylum	433
ROSSANA PALLADINO, Efficacia dei rimpatri e tutela dei diritti fondamentali e della dignità dei migranti: quale equilibrio nelle prospettive di riforma della direttiva rimpatri?	442
LUISA MARIN, The 2020 Proposals for Pre-entry Screening and Amended Border Procedures: A System of Revolving Doors to Enter (and Leave) Europe?	452

EMANUELA PISTOIA, Il nuovo Patto e la gestione degli sbarchi	460
CHIARA SCISSA, The (New) Commission's Approach on Temporary Protection and Migration Crisis	468
MAURA MARCHEGIANI, Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo sotto il prisma della nozione di vulnerabilità	476
EMANUELA PISTOIA, Dai ricollocamenti alla riforma del sistema comune di asilo, e ritorno?	485
SIMONE PENASA, Il Nuovo Patto e l'idea di solidarietà: principio fondativo del sistema europeo di asilo o metodo di allocazione delle responsabilità tra Stati membri?	489
MARIO SAVINO, On Failed Relocation and Would-be Leviathans: Towards the New Pact on Migration and Asylum	498

**IL DIRITTO ALLE FRONTIERE INTERNE ED ESTERNE
DELL'UNIONE EUROPEA**

MARIO SAVINO, Oltre i decreti sicurezza: la "tirannia di Schengen" sulla politica dell'Italia in materia di immigrazione e asilo	508
CHIARA LOSCHI, The Regulation (EU) 2019/1896 on the European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX): Preliminary Insights on Inter-agency Cooperation and Implications for Fundamental Rights	513
SIMONE PENASA, La <i>relocation</i> come "minaccia" alla sicurezza nazionale? Prerogative statali, obblighi di solidarietà e spinte sovraniste	521
GIORGIA LO TAURO, GIULIANA QUATTROCCHI, Managing Migration Flows at the Balkan Borders: Which Challenges to the Rule of Law?	527
FEDERICO CASOLARI, <i>International (Binding) Law Strikes Back: lo Statement UE-Turchia alla prova della recente crisi migratoria</i>	536
ANTONIO M. MORONE, Il nuovo <i>MoU</i> tra Turchia e Libia: una sfida alle politiche europee di contenimento delle migrazioni irregolari	540
ALICE RICCARDI, Falsa partenza per i visti umanitari di fronte alla Corte europea dei diritti umani	542
ELEONORA FRASCA, Private Sponsorship Programmes in Europe and the Rule of Law: Towards a Greater Involvement of Private Actors in International Protection	552
SIMONE MARINAI, L' <i>Internal Market Bill</i> e la circolazione delle persone nelle future relazioni UE/UK	558

**NON-REFOULEMENT E DIVIETO DI ESPULSIONI COLLETTIVE
DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO
E AL COMITATO ONU SUI DIRITTI UMANI**

ALESSANDRO BUFALINI, Tra visti umanitari e respingimenti alla frontiera: si può ancora cercare asilo in Europa?	570
ANNA FAZZINI, La sentenza <i>N.D. e N.T.</i> e il divieto di espulsioni collettive: una prova di equilibrismo tra flessibilità, restrizioni e più di una contraddizione	576
GIULIA SANTOMAURO, La controversa decisione della Corte Edu nel caso <i>N.D. e N.T. c. Spagna</i> sul divieto di espulsioni collettive: il diritto di avere diritti a rischio per i richiedenti asilo?	585
ALESSANDRO BUFALINI, Ancora a margine del caso <i>N.D. e N.T. c. Spagna</i> : la retorica dell'invasione si fa largo a Strasburgo?	593
VALENTINA FAGGIANI, Da <i>N.D. e N.T.</i> a <i>M.K. e altri</i> : la progressiva configurazione del divieto di "espulsione collettiva" e delle sue eccezioni nei contesti di violazione sistemica	597
ALESSANDRO BUFALINI, L'insostenibile incertezza sul contenuto degli obblighi degli Stati derivanti dal divieto di espulsioni collettive	605
MIRKO FORTI, Pericolo di ritorsioni per l'orientamento sessuale per individui sottoposti a procedura di allontanamento e l'art. 3 CEDU quale strumento di tutela	614
MICHELA CASTIGLIONE, La decisione del Comitato ONU dei diritti umani nel caso <i>Teitiota c. Nuova Zelanda</i> . Dal divieto di respingimento dei migranti ambientali verso il riconoscimento della categoria dei rifugiati ambientali?	622

IL TRATTENIMENTO DELLO STRANIERO

LORENZO BERNARDINI, La detenzione amministrativa degli stranieri: analisi statistica del fenomeno	631
ELENA VALENTINI, Detenzione amministrativa e custodia cautelare in carcere: intersezioni, somiglianze, inaccettabili differenze	640
GUIDO SAVIO, Le misure alternative al trattenimento amministrativo dei migranti in attesa di espulsione	649
MICHELA TUOZZO, Detenzione amministrativa e <i>best practice</i> dalla Spagna	655
MICHELA CASTIGLIONE, La (il)legittimità della detenzione negli <i>hotspot</i> greci	664
FRANCESCO LUIGI GATTA, Diritti al confine e il confine dei diritti: La Corte Edu si esprime sulle politiche di controllo frontaliero dell'Ungheria (Parte I – espulsione e art. 3 CEDU)	672

FRANCESCO LUIGI GATTA, Diritti al confine e il confine dei diritti: (Parte II – detenzione e art. 5 CEDU)	680
LUISA MARIN, La Corte di Giustizia riporta le ‘zone di transito’ ungheresi dentro il perimetro del diritto (europeo) e dei diritti (fondamentali)	688
FRANCESCO LUIGI GATTA, Chi vuole un terrorista? La detenzione dello straniero in vista dell’espulsione viola la CEDU in assenza di una prospettiva realistica di concretizzare il suo allontanamento dallo Stato	698

IL SOCCORSO IN MARE

MASSIMO STARITA, Dovere di soccorso in mare, diritto internazionale e cause di esclusione dell’illiceità penale	706
FRANCESCA DE MARINIS, Il caso <i>Alan Kurdi</i> : tra obblighi internazionali di salvataggio in mare e profili di diritto penale interno	714
ELEONORA FRASCA, Navigare in acque trasparenti: i documenti sulle attività di ricerca e salvataggio in mare di Frontex intorbiditi dall’eccezione di sicurezza pubblica	726
FRANCESCA CANCELLARO, Caso <i>Vos Thalassa</i> : una discutibile pronuncia della Corte d’Appello di Palermo sui rapporti tra legittima difesa e non-refoulement	731

L'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO E IL RUOLO DEI MEDIA *PUBLIC WATCHDOG*

Anna Fazzini*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I fatti alla base della sentenza. – 3. La decisione della Corte. – 4. Osservazioni. – 5. Rilevanza della sentenza.

1. *Introduzione*

Con la sentenza *Szurovecz c. Ungheria*¹ dell'ottobre 2019 la Corte EDU condanna l'Ungheria per la violazione dell'art. 10 CEDU, avendo quest'ultima negato ad un giornalista di visitare un centro di accoglienza a seguito di denunce che attestavano condizioni assimilabili a trattamenti inumani e degradanti.

Nel presente articolo, dopo avere illustrato i fatti di causa ed esaminato il ragionamento della Corte, si metteranno in rilievo gli aspetti più salienti della sentenza, la quale potrebbe costituire un importante precedente affinché sia concesso ai giornalisti e ai reporter per i diritti umani di accedere ai centri di accoglienza e documentarne le condizioni.

La Corte infatti enfatizza il ruolo di Public Watchdog dei media, la cui presenza, specialmente in contesti in cui sono presenti gruppi vulnerabili, costituisce una garanzia a che le autorità siano ritenute responsabili per la loro condotta e afferma che le stesse devono valutare attentamente richieste di questo tipo, tenendo in debito conto il valore della libertà di stampa, dell'interesse pubblico della questione e sapendo operare un giusto bilanciamento tra i diritti in gioco.

2. *I fatti alla base della sentenza*

I fatti riguardano la vicenda del giornalista ungherese Illés Szurovecz, che, nel settembre 2015, avanzò richiesta presso l'Ufficio dell'Immigrazione e della Nazionalità (di seguito OIN), per visitare il centro di accoglienza di

* Dottoranda in Studi Internazionali, Università L'Orientale di Napoli.

¹ Corte Edu, sentenza dell'8 ottobre 2019, *Szurovecz c. Ungheria*, ric n. 15428/16.

Debrecen, al fine di documentare, tramite interviste e fotografie, le condizioni di vita dei richiedenti asilo. Il ricorrente specificò che il materiale sarebbe stato ottenuto soltanto con il consenso degli interessati e che, se fosse stato necessario, avrebbe richiesto una liberatoria scritta ogni volta.

L'interesse per il centro di Debrecen era motivato dal fatto che vi erano state denunce relative alle condizioni dei richiedenti asilo qui ospitati, a partire, in particolare, dal Report del Commissario per i Diritti Fondamentali pubblicato nell'Aprile del 2015², che attestava condizioni nel centro assimilabili a trattamenti inumani e degradanti. Inoltre, il centro era costantemente presentato dai media nazionali come parte della campagna anti-migratoria del Governo.

Tuttavia, l'OIN rigettò l'istanza, affermando che vi era un persistente interesse da parte dei media per i richiedenti asilo e che, pertanto, visite regolari nel centro avrebbero violato la loro vita privata. In più, essendo molti dei richiedenti fuggiti da qualche forma di persecuzione, le informazioni su di loro diffuse a mezzo stampa avrebbero compromesso la sicurezza delle loro persone e delle loro famiglie.

Szurovecz presentò quindi ricorso al Tribunale Amministrativo e del Lavoro di Budapest, che tuttavia lo dichiarò inammissibile, ritenendo che il provvedimento dell'OIN non costituisse una decisione amministrativa ai sensi della normativa interna pertinente.

Infine, Szurovecz decise di adire la Corte di Strasburgo lamentando una violazione dell'art. 10 (libertà di espressione) e dell'art. 13 CEDU (diritto a un ricorso effettivo), in riferimento al fatto che le autorità ungheresi avevano interferito con il suo diritto di ricevere e fornire informazioni sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, nel momento - apice della crisi dei rifugiati in Ungheria.

3. *La decisione della Corte*

La Corte si è pronunciata riscontrando all'unanimità la violazione dell'art. 10 CEDU.

In particolare, ha constatato che la raccolta di informazioni costituisce un «essential preparatory step in journalism» (§ 52), aspetto fondamentale della libertà di stampa e che il diniego delle autorità ungheresi ha impedito al ri-

² Commissioner for Fundamental Rights as OPCAT national preventive mechanism, *Report in case A/B-366/2015*, Budapest April 2015

corrente di raccogliere le informazioni di sua mano e di verificare quelle fornite da altre fonti, influenzando negativamente la capacità dei media di giocare «their vital role as “public watchdogs”» (§ 52).

A dare rilievo all'aspetto della raccolta delle informazioni e al ruolo di “*public watchdog*” dei media, sono state anche le otto associazioni³ intervenute in causa a favore del ricorrente come parti terze, le quali, tra le altre cose, hanno sostenuto che l'accesso fisico ai luoghi interessati dagli eventi oggetto d'inchiesta costituisce una componente chiave del giornalismo investigativo e che il suo diniego, quindi, corrisponde ad un'interferenza con le attività di “*newsgathering*”, da loro definite come «a corollary to the right to freedom of expression and freedom of the press» (§ 47).

La Corte, inoltre, pur affermando che le ragioni addotte dalle autorità ungheresi, relative alla necessità di tutelare la vita privata dei richiedenti asilo ai sensi dell'art. 8 CEDU, trovassero fondamento nella normativa interna e perseguissero uno scopo legittimo, ha ritenuto che non rispondessero ad un *pressing social need*, quindi che non fossero “necessarie” in una società democratica ai sensi dell'art. 10 (2), in quanto giustificazioni indubbiamente rilevanti, ma non sufficienti e proporzionate allo scopo perseguito.

Infatti, alla luce del ruolo fondamentale che i media svolgono nel gettare luce su questioni rilevanti di pubblico interesse, la Corte ha affermato che la necessità di porre restrizioni alla libertà di espressione deve essere ben fondata. Ciò non si è verificato nella fattispecie considerando il ragionamento piuttosto sommario dell'OIN, che non faceva neanche cenno alle rassicurazioni del ricorrente sul rispetto della privacy dei richiedenti e considerando l'assenza nella sua decisione «of any real balancing of the interests in issue» (§ 76).

Infine, alla luce di tale conclusione, la Corte non ha ritenuto necessario esaminare l'ulteriore doglianza ai sensi dell'art. 13 CEDU.

4. Osservazioni

Nel giungere alle sue conclusioni, la Corte ha adottato il classico *three-part test*, che consiste nel verificare, una volta accertata l'interferenza delle

³ Si tratta di una coalizione di otto associazioni per la libertà di espressione e di stampa: Media Legal Defence Initiative, Index on Censorship, Reporters Committee for Freedom of the Press, European Publishers Council, PEN International, Hungarian Helsinki Committee, Dutch Association of Journalists, European Centre for Press and Media Freedom.

autorità nazionali con la libertà di espressione del ricorrente ai sensi dell'art. 10 (1), se tale interferenza è giustificata, in accordo con l'art. 10 (2), da tre condizioni, cumulativamente soddisfatte: l'interferenza consiste in una misura che è prevista dalla legge, persegue uno scopo legittimo, è "necessaria" in una società democratica.

Soffermandosi in primo luogo sulla presunta interferenza delle autorità nazionali con il diritto del ricorrente di ricevere e fornire informazioni ai sensi dell'art. 10 (1), la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza in materia⁴, affermando che la raccolta di informazioni costituisce un «essential preparatory step in journalism» e quindi un aspetto fondamentale da tutelare, parte della libertà di stampa. Pertanto, il diniego delle autorità ungheresi ha impedito al ricorrente di raccogliere le informazioni di sua mano e di verificare quelle fornite da altre fonti, interferendo con il suo diritto alla libertà di espressione (*mutatis mutandis Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft*⁵) e influenzando negativamente la capacità dei media di giocare il loro ruolo di *Public Watchdogs*⁶.

In tal modo la Corte ha rigettato tutte le argomentazioni del Governo ungherese, volte a sostenere l'inammissibilità del ricorso *ratione materiae* e *ratione personae*. Il Governo aveva infatti sostenuto che il diritto di accesso alle informazioni ai sensi dell'art. 10 dovesse essere inteso solo come diritto a ricevere informazioni volontariamente fornite da altri e che quindi prevedesse soltanto l'obbligo negativo per lo Stato di non ostacolare ingiustificatamente l'accesso alle informazioni pubblicamente disponibili e di non punire nessuno nel riceverle. Aveva inoltre sostenuto che non era stato impedito in alcun modo al ricorrente di esercitare il suo diritto alla libertà di espressione, poiché non era necessario accedere al centro di accoglienza per raccogliere informazioni su questioni di pubblico interesse, potendosi egli basare su quelle fornite da ONG o fonti alternative.

La posizione del Governo ungherese in merito appare decisamente debole. Essa è infatti in netto contrasto con la giurisprudenza della Corte in materia, che ha dato negli ultimi anni grande rilievo all'aspetto della raccolta delle informazioni, quale parte essenziale della ricerca giornalistica e al diritto di accesso ai documenti pubblici, condannando l'Ungheria già in diversi casi

⁴ Vedi Corte Edu, sentenza del 25 aprile 2006, *Damman c. Svizzera*, ric. n. 77551/01.

⁵ Corte Edu, sentenza del 21 giugno 2012, *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft c. Svizzera*, ric. n. 34124/06, par. 41.

⁶ Vedi anche Corte Edu, sentenza del 14 luglio 2009, *Társaság a Szabadságjogokért c. Ungheria*, ric. n. 37374/05, par. 38.

per non aver concesso a giornalisti e ONG l'accesso alle informazioni richieste⁷.

Una volta, quindi, accertata l'interferenza delle autorità ungheresi con il diritto di cui all'art. 10 (1), la Corte ha esaminato se quest'ultima fosse giustificata utilizzando il *three-part test*.

A tal proposito, la Corte ha riconosciuto la legittimità della misura impugnata ai sensi del Decreto n. 52/2007 (XII.11) Sez. 2 del Ministero della Giustizia⁸, che prescrive la necessità dell'autorizzazione per accedere ai centri di accoglienza e ha riconosciuto che quest'ultima perseguisse lo scopo legittimo di proteggere le vite private dei richiedenti asilo ai sensi dell'art 8 CEDU, come sostenuto dal Governo ungherese.

Tuttavia, non ha ritenuto soddisfatto il terzo requisito e cioè che l'interferenza lamentata fosse "necessaria" in una società democratica. Richiamandosi alla sentenza *Bédat*⁹, la Corte ha innanzitutto ricordato che "necessario" implica «a pressing social need» e che gli Stati contraenti hanno un certo margine di apprezzamento nello stabilire se tale bisogno esiste. Tuttavia alla Corte spetta una valutazione complessiva tesa a determinare se l'interferenza sia proporzionata al legittimo scopo e se le giustificazioni addotte dalle autorità nazionali siano rilevanti e sufficienti.

Pertanto, in considerazione del ruolo fondamentale che i media svolgono nel gettare luce su questioni rilevanti di pubblico interesse, come quella di "vigilare" sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e sulla responsabilità delle autorità per la loro condotta, che è questione di indubbia rilevanza, la Corte ha affermato che la necessità di porre restrizioni alla libertà di espressione deve essere ben fondata, mentre le ragioni addotte dall'OIN si sono rivelate sommarie e la sua decisione incapace di operare un reale bilanciamento tra i diritti in gioco. Infatti, la Corte ha ritenuto che, sebbene le giustificazioni addotte dall'OIN relative alla necessità di tutelare la vita private dei richiedenti fossero indubbiamente rilevanti, esse non erano sufficienti a giustificare l'interferenza delle autorità con il diritto del ricorrente.

⁷ Vedi, *inter alia*, Corte Edu, sentenza del 26 maggio 2009, *Kenedi c. Ungheria*, ric. n. 31475/05 e il già citato *Társaság a Szabadságjogokért*, in cui la Corte ha evidenziato come restrizioni tese a creare ostacoli alla raccolta di informazioni su questioni di pubblico interesse possano divenire una forma di "indirect censorship" (par. 27)

⁸ Hungary: Minister of Justice and Law Enforcement, *Decree No. 52/2007 (XII. 11.) on the organisational structure of refugee affairs*, 1 January 2008

⁹ Corte Edu (Grande Camera), sentenza del 29 marzo 2016, *Bédat v. Svizzera*, ric. n. 56925/08, par. 48

Nel sostenere ciò ha sottolineato come lo scopo del ricorrente non fosse quello di raccogliere informazioni per fini sensazionalistici¹⁰, ma per fini di significativo interesse, poiché relative al trattamento dei richiedenti asilo attuato dalle autorità ungheresi. Inoltre, le giustificazioni dell'OIN non facevano cenno alle rassicurazioni del ricorrente sul rispetto della privacy dei richiedenti e sulle misure che avrebbe preso al riguardo.

Pertanto, la Corte ha ritenuto che il rifiuto assoluto delle autorità ungheresi non fosse proporzionato allo scopo perseguito, né “necessario in una società democratica” in quanto non rispondente ad un *pressing social need*.

Relativamente al ragionamento della Corte, è singolare che quest'ultima, per affermare l'importanza del ruolo di *Watchdog* dei media, capace di garantire che le autorità siano ritenute responsabili della loro condotta, specialmente nei contesti in cui sono in gioco i diritti dei gruppi più vulnerabili, abbia fatto riferimento al caso *Pentikäinen*¹¹. La Corte avrebbe potuto riferirsi a casi meno controversi, dal momento che, in *Pentikäinen*, sentenza relativa all'arresto e alla condanna di un giornalista che stava documentando una dimostrazione divenuta violenta e che non aveva obbedito all'ordine della polizia di lasciare l'area indicata, la Corte non aveva constatato la violazione dell'art 10. In quel caso, infatti, i giudici di Strasburgo avevano ritenuto che ci fossero alternative a che il ricorrente continuasse ad esercitare il proprio diritto, ad esempio obbedendo alla polizia e posizionandosi nelle immediate vicinanze dell'area. È da rimarcare invece che in *Szurovecz*, la Corte è stata decisa nell'affermare che l'esistenza di alternative per il ricorrente «to direct newsgathering» (come basarsi sui rapporti forniti da ONG o condurre interviste al di fuori del centro) «did not extinguish the applicant's interest in having face-to-face discussions on and gaining first-hand impressions of living conditions there» (§ 74).

Infine, l'analisi della Corte si è soffermata anche sulla mancanza di uno «European consensus» (§ 66) in merito all'accesso dei media ai centri che ospitano richiedenti asilo. Infatti, è stato riportato che in 24 Stati membri del Consiglio d'Europa i regolamenti non forniscono disposizioni aggiuntive relativamente all'accesso dei media ai centri di accoglienza, quindi non limita-

¹⁰ *A contrario* Corte Edu (Grande Camera), sentenza del 10 Novembre 2015, *Couderc and Hachette Filipacchi Aassociés c. Francia*, ric. n. 40454/07, par. 101.

¹¹ Corte Edu (Grande Camera), sentenza del 20 ottobre 2015, *Pentikäinen c. Finlandia*, ric. n. 11882/10; sulla questione vedi D. VOORHOOF, R. Ò FATHAIGH, *Denying Journalist Access to Asylum- Seeker “Reception Centre” in Hungary Violated Article 10 Echr*, in *Strasbourg Observers*, November 2019.

no totalmente la loro capacità di accedere, né prevedono un accesso più facilitato. In almeno 10 Stati (tra i quali Austria, Francia, Norvegia e Polonia), invece, i media sono tenuti ad ottenere una preventiva autorizzazione, mentre in pochi Stati (tra cui Italia, Germania, Romania, Russia) la possibilità di accedere ai centri è concessa in maniera un po' più ampia rispetto agli ordinari visitatori.

La Corte ha preso atto di tale situazione al fine di affermare che, nella misura in cui l'assenza di un consenso europeo deriva dalle diverse percezioni riguardo al modo in cui i diritti dei richiedenti sono meglio garantiti nei centri di accoglienza, è disposta ad accettare un maggiore margine di apprezzamento in merito alle restrizioni imposte a pubblicazioni che sollevano questioni di grande interesse pubblico. Tuttavia, la Corte, pur tenendo conto di tale margine e pur affermando che le autorità nazionali sono in una posizione migliore rispetto alla sua per verificare se e in che misura l'accesso ad un centro di accoglienza sia compatibile con i diritti dei richiedenti asilo, si è mostrata decisa nel ritenere che la restrizione attuata nel caso *Szurovecz* non è stata effettivamente necessaria alla luce del valore di pubblico interesse della ricerca investigativa del ricorrente.

5. Rilevanza della sentenza

Con la sentenza *Szurovecz*, la Corte di Strasburgo non ha perso l'occasione per rafforzare la tutela garantita dall'art 10 della Convenzione, in linea con la propria giurisprudenza, dalla quale si evince un progressivo ampliamento e innalzamento del livello di protezione del diritto alla libertà di espressione (a partire dal caso *Sunday Times*¹² del 1979, che è il primo in cui la Corte ha constatato tale violazione)¹³, nonché l'occasione di assicurare che i media possano operare il loro ruolo di "vigilanza" nei contesti più vulnerabili, dove il rispetto dei diritti fondamentali dei rifugiati e dei richiedenti asilo è sempre più a rischio.

Cruciale, nel processo di rafforzamento della tutela di cui all'art. 10, è stato il rigido controllo operato dalla Corte nei confronti delle interferenze

¹² Corte Edu, sentenza del 26 aprile 1979, *The Sunday Times c. Regno Unito* ric. n. 6538/74.

¹³ Sull'evoluzione della giurisprudenza della Corte Edu in materia vedi D. VOORHOOF, *The Right to Freedom of Expression and Information under the European Human Rights System: Towards a more Transparent Democratic Society*, EUI Working Papers, February 2014.

nella libertà di espressione attuate dalle autorità statali relativamente alle questioni di pubblico interesse e l'importanza assegnata al ruolo dei media quali *Watchdog* della società, più volte rimarcato. La Corte si è anche mostrata ben attenta all'importanza di prevenire il cosiddetto *chilling effect*¹⁴, relativo alla condizione di refrattarietà ad esercitare il diritto alla libertà di espressione, a causa di interferenze ingiustificate, consistenti anche in restrizioni e sanzioni, operate dalle autorità pubbliche. Cruciale poi è stato l'alto livello di protezione assicurato, come si è già affermato, alle fonti giornalistiche, alla raccolta diretta delle informazioni quale aspetto fondamentale della libertà di stampa e al diritto di accesso a documenti pubblici.

Pertanto, è possibile affermare che nel complesso la Corte garantisca elevati standard nella tutela della libertà di espressione, che hanno avuto un impatto positivo per il lavoro svolto da reporter, attivisti e ONG¹⁵.

Nello specifico, il caso in esame potrebbe costituire un importante precedente per tutti i reporter che cercano di documentare le condizioni dei centri di accoglienza, degli *hotspot* e dei centri di detenzione in Europa. La Corte ha di fatto stabilito che le autorità nazionali devono valutare attentamente la richiesta di poter visitare tali strutture. Significativo in *Szurovecz* è il passaggio in cui la Corte afferma che sapere come sono le condizioni di vita dei richiedenti asilo, sapere se gli Stati osservano i loro obblighi internazionali e se i gruppi più vulnerabili godono pienamente dei loro diritti umani è una questione «undisputedly newsworthy and of great public significance» (§ 61).

Ciò è particolarmente rilevante considerando che non soltanto in Ungheria vengono imposte simili restrizioni per i media, ma che, come riportato da Reporters Without Borders¹⁶, ai giornalisti viene negato molto frequentemente l'accesso ai centri di accoglienza e di detenzione: vari casi sono riscontrabili anche in Francia, Italia e Grecia. In particolare, per la Grecia si rileva la possibilità per i media di accedere ai centri raramente e con estrema difficoltà. Emittenti tv hanno riportato come per più di due anni il Governo gre-

¹⁴ Vedi Corte Edu, sentenza del 3 aprile 2012, *Kaperzyński c. Polonia*, ric. n. 43206/07.

¹⁵ Da ricordare in particolare è il caso “Youth Initiative for Human”, in cui la Corte ha affermato che le ONG svolgono un ruolo di *Public Watchdog* al pari dei media, vedi Corte Edu, sentenza del 25 giugno 2013, *Youth Initiative for Human c. Serbia*, ric. n. 48135/06.

¹⁶ Reporters Without Borders, *Refugee routes blocked for reporters as well*, 18 June, 2018 –Updated on August 25, 2018, <<https://rsf.org/en/news/refugee-routes-blocked-reporters-well>>.

co abbia impedito ai media di accedere all'*hotspot* di Moria¹⁷, le cui inumane e degradanti condizioni, al pari di altri *hotspot* greci, sono state ampiamente denunciate¹⁸.

¹⁷ Vedi A. STAIKOS, E. BESWICK, "I was shocked"- what's it like in Lesbos' Moria refugee camp?, Euronews, 26 September 2018, <<https://www.euronews.com/2018/09/26/inside-moria-refugees-feel-trapped-on-the-greek-island-of-lesbos>> e C. NYE, Children "attempting suicide" at Greek refugee camp, BBC, 28 August 2018, <<https://www.bbc.com/news/world-europe-45271194>>.

¹⁸ Sulle criticità delle condizioni negli hotspot vedi, *inter alia*, FRA- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on Fundamental Rights in the 'Hotspots' set up in Greece and Italy*, Opinion – 3/2019 [Hotspot Updates], Vienna, 4 March 2019.