

**Sul diritto di accesso alle informazioni di interesse pubblico detenute dallo Stato: alcune riflessioni critiche a margine della sentenza della Corte di Strasburgo nel caso *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria***

di **Elena Carpanelli** – *Assegnista di ricerca in Diritto internazionale, Centro Studi in Affari Europei e Internazionali, Università di Parma*

**ABSTRACT:** The present contribution examines the judgment issued on 8 November 2016 by the Grand Chamber of the European Court of Human Rights in the case *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*. This decision is indeed relevant under several aspects. First of all, by this judgment, the Strasbourg judges have definitively acknowledged – in accordance with the Court’s most recent case law – that a right of access to State-held information can, under certain circumstances, be inferred from Article 10 of the European Convention on Human Rights. In doing so, the Court even expressly identified, for the first time, some general criteria to be satisfied in order to trigger the application of Article 10 in cases concerning access to State-held information. Additionally, the decision under exam raises more general issues concerning both the interpretation of the European Convention on Human Rights and the interaction between the right of access to State-held information and the protection of personal data. Taking the above into account, this paper intends to analyse the Court’s reasoning and findings in order to critically address the main innovative elements and shortcomings of the decision at stake.

**SOMMARIO:** 1. Considerazioni introduttive. – 2. Tendenze evolutive nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in tema di diritto di accesso alle informazioni detenute dallo Stato. – 3. L’approccio interpretativo della Corte nella sentenza *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*. – 4. (segue) Un definitivo *revirement* giurisprudenziale? – 5. Il mancato bilanciamento tra diritto di accesso alle informazioni e diritto alla protezione dei dati personali. – 6. Osservazioni conclusive.

### **1. Considerazioni introduttive**

Con la sentenza resa l’8 novembre 2016 nel caso *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*<sup>1</sup>, la Grande Camera della Corte europea dei diritti umani (d’ora in avanti anche Corte EDU o Corte) ha

---

\* Contributo sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista.

<sup>1</sup> Corte EDU [GC], *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*, ricorso n. 18030/11, sentenza dell’8 novembre 2016. Tra i primi commenti relativi alla sentenza in esame e al suo possibile impatto su alcuni ordinamenti nazionali si segnalano: M. SCHAAP-RUBIO IMBERS, *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary: A (Limited) Right of Access to Information under Article 10 ECHR*, in *Strasbourg Observers*, [www.strasbourgobservers.com](http://www.strasbourgobservers.com), 30 novembre 2016; R.

chiarito come, in determinate circostanze, il diritto alla libertà di espressione tutelato dall'articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti anche Convenzione europea) garantisca un limitato diritto di accesso a informazioni di interesse generale detenute dalle autorità pubbliche.

La sentenza in esame trae origine dal ricorso presentato dall'organizzazione non governativa *Magyar Helsinki Bizottság (Hungarian Helsinki Committee)*, la quale lamentava come il rifiuto da parte di alcune autorità ungheresi di fornire informazioni relative al lavoro dei difensori d'ufficio costituisse una violazione dell'articolo 10 della Convenzione europea. Nello specifico, tale organizzazione aveva richiesto a ventotto dipartimenti di polizia ungheresi di poter accedere ai nominativi dei difensori d'ufficio selezionati per l'anno 2008, nonché al numero di pratiche loro assegnate. Tale richiesta, formalmente avanzata sulla base della normativa nazionale in materia di protezione dei dati e accesso ai documenti amministrativi, si inseriva nel contesto di un progetto di ricerca promosso dall'organizzazione e volto a garantire maggiore trasparenza al processo di selezione dei difensori d'ufficio. Due dipartimenti di polizia si erano opposti alla richiesta, sottolineando come i nominativi dei difensori non costituissero dati di interesse pubblico, bensì dati personali, come tali non accessibili senza il consenso degli interessati. Inoltre, essi lamentavano l'onere eccessivo che la raccolta di tali dati avrebbe comportato per le autorità coinvolte. Nel procedimento giudiziario promosso dall'organizzazione a seguito del rifiuto opposto alla propria richiesta, i tribunali nazionali avevano accolto le argomentazioni delle autorità di polizia ungheresi, escludendo che i difensori d'ufficio rientrassero tra i soggetti incaricati di pubbliche funzioni ai sensi della normativa nazionale applicabile.

Investita della questione, la Grande Camera della Corte europea ha ravvisato, a maggioranza di quindici voti (e due voti contrari), come, nel caso di specie, il diniego di informazioni da parte delle autorità ungheresi rappresentasse un'ingerenza ingiustificata nel diritto alla libertà di espressione dell'organizzazione ricorrente, in violazione dell'articolo 10 della Convenzione europea. I giudici di Strasburgo hanno così respinto le argomentazioni dell'Ungheria e del Regno Unito, intervenuto nel procedimento, circa l'asserita incompatibilità *ratione materiae* del ricorso con le disposizioni della Convenzione europea, ritenendo, invece, l'articolo 10 pienamente applicabile nel caso in esame. La Corte EDU ha, inoltre, escluso che, nel caso in commento, la restrizione dei diritti garantiti dalla Convenzione soddisfacesse i requisiti di ammissibilità previsti dallo stesso articolo 10. In particolare, la Corte ha ritenuto che, indipendentemente dal margine di apprezzamento statale nel valutare l'esistenza di un bisogno sociale imperativo tale da giustificare l'ingerenza, il diniego di fornire informazioni da parte delle autorità ungheresi avesse costituito, nel caso di specie, una misura irragionevolmente sproporzionata rispetto al fine legittimo perseguito, ossia la tutela dei diritti altrui, soprattutto in virtù delle finalità di pubblico interesse che avevano motivato la richiesta d'accesso.

La decisione in commento è rilevante sotto molteplici profili. Se, da un lato, essa sembra portare a compimento il progressivo mutamento di orientamento intervenuto nella giurisprudenza della Corte EDU circa la riconducibilità di un diritto di accesso alle informazioni all'articolo 10 della Convenzione europea<sup>2</sup>, definendo altresì – almeno in parte – i contorni e la portata di tale diritto,

---

UITZ, *MHB v. Hungary Judgment on Access to Information*, in *ECHRBlog*, [www.echrblog.blogspot.it](http://www.echrblog.blogspot.it), 24 novembre 2016; R. CLAYTON, *New Directions for Article 10: Strasbourg Reverses the Supreme Court in Kennedy*, in *UK Constitutional Law Blog*, [www.ukconstitutionallawblog.org](http://www.ukconstitutionallawblog.org), 13 dicembre 2016.

<sup>2</sup> Sugli orientamenti giurisprudenziali della Corte EDU in materia di diritto di accesso alle informazioni si rimanda, tra gli altri, a: G. MALINVERNI, *Freedom of Information in the European Convention on Human Rights and in the*

dall'altro lato, essa non è esente da alcune criticità per quanto concerne il percorso argomentativo prescelto e parte delle conclusioni raggiunte. Inoltre, essa solleva interessanti questioni di più ampio respiro in merito alle modalità di interpretazione della Convenzione europea e all'interazione tra diritto di accesso alle informazioni e tutela dei dati personali.

## **2. Tendenze evolutive nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in tema di diritto di accesso alle informazioni detenute dallo Stato**

Come anticipato, la sentenza della Grande Camera nel caso *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria* rappresenta l'ultimo atto del tortuoso percorso attraverso cui i giudici di Strasburgo hanno progressivamente e cautamente esteso la portata dell'articolo 10 della Convenzione europea a ricomprendere il diritto di accesso a informazioni detenute da autorità statali.

A differenza di altri strumenti internazionali in materia di tutela dei diritti umani<sup>3</sup>, la Convenzione europea non riconosce espressamente il diritto di cercare (*seek*), ma solo quello di ricevere e comunicare informazioni<sup>4</sup>. Come sottolineato in dottrina, l'assenza di tale riferimento, sulla scorta del quale altri organi di garanzia hanno gradualmente riconosciuto il diritto di accesso a informazioni detenute da autorità statali<sup>5</sup>, consente due linee interpretative pressoché opposte: una più restrittiva, fondata su un criterio di interpretazione testuale, che esclude la possibilità di desumere dall'articolo 10 della Convenzione europea un diritto di accesso alle informazioni; e una più "permissiva", imperniata sul principio di effettività, in base alla quale il diritto di accesso alle informazioni sarebbe invero riconducibile al diritto alla libertà di espressione<sup>6</sup>.

La giurisprudenza della Corte EDU si caratterizza per aver assunto un atteggiamento apparentemente oscillatorio tra queste due letture contrapposte. In una prima fase, i giudici di Strasburgo hanno seguito un approccio fortemente restrittivo, non ravvisando alcun obbligo in capo

---

*International Covenant on Civil and Political Rights*, in *Human Rights Law Journal*, vol. 4, 1983, 443 ss.; W. HINS, D. VOORHOOF, *Access to State-held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights*, in *European Constitutional Law Review*, 2007, 114 ss.; M. CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, 2012, Bari, 28 ss.; M. SPURRIER, *Gillberg v. Sweden: Towards a Right of Access to Information under Article 10 of the European Convention on Human Rights?*, in *European Human Rights Law Review*, 2012, 551ss.; M. McDONAGH, *The Right to Information in International Human Rights Law*, in *Human Rights Law Review*, vol. 13, 2013, 34 ss.; C.J.S. KNIGHT, *Article 10 and the Right of Access to Information: Case Comment*, in *Public Law*, 2013, 468 ss.; F. LEHNE, P. WEISMAN, *The European Court of Human Rights and Access to Information*, in *International Human Rights Law Review*, vol. 3, 2014, 303 ss.; D. VOORHOOF, *The European Convention on Human Rights: The Right to Freedom of Expression and Information Restricted by Duties and Responsibilities in a Democratic Society*, in *Human Rights*, vol. 7, 2015, 1 ss.

<sup>3</sup> Si vedano, ad esempio, l'articolo 19 della Dichiarazione universale dei diritti umani; l'articolo 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici; l'articolo 13 della Convenzione americana dei diritti umani.

<sup>4</sup> Ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti umani il diritto alla libertà di espressione "*shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information (...)*".

<sup>5</sup> Si vedano, a titolo esemplificativo, Comitato dei diritti umani, Commento generale n. 34, UN doc. CCPR/C/GC/34, 12 settembre 2011, par. 18 ss.; Comitato dei diritti umani; *Toktakunov c. Kirgizstan*, comunicazione n. 1470/2006, UN doc. CCPR/C/101/D/1470/2006, 21 aprile 2011, par. 7.4; *Castañeda c. Messico*, comunicazione n. 2202/2012, UN doc. CCPR/C/108/D/2202/2012, 29 agosto 2013, par. 7.4; Corte interamericana dei diritti umani, *Claude Reyes et al. c. Cile*, sentenza del 19 settembre 2006, Serie C no. 151, par. 77 ss., e *Gomes Lund et al. c. Brasile*, Serie C no. 219, sentenza del 24 novembre 2010, par. 197 ss.

<sup>6</sup> G. MALINVERNI, *Freedom of Information in the European Convention on Human Rights and in the International Covenant on Civil and Political Rights*, cit., 449.

agli Stati parte alla Convenzione europea di garantire l'accesso a informazioni in proprio possesso e riconoscendo esclusivamente un generico divieto di impedire a un individuo di ricevere informazioni che altri desiderano o intendono impartirgli<sup>7</sup>. A mero titolo esemplificativo, nella sentenza resa nel 1987 nel caso *Leander c. Svezia*, la Corte di Strasburgo, pur ancorando il proprio ragionamento alle circostanze del caso di specie, ha escluso che l'articolo 10 della Convenzione europea attribuisse all'individuo il diritto di accedere a informazioni relative alla sua persona contenute in registri statali ovvero imponesse allo Stato un obbligo positivo di comunicare tali informazioni al soggetto interessato<sup>8</sup>. La Corte ha reiterato tale conclusione in sentenze successive<sup>9</sup>, escludendo altresì l'esistenza di un obbligo per lo Stato di raccogliere e disseminare *motu proprio* informazioni di interesse pubblico<sup>10</sup>.

A partire dal 2006, la Corte ha tuttavia gradualmente mutato il proprio orientamento. Nella decisione di ammissibilità nel caso *Sdruženi Jihočeské Matki c. Repubblica Ceca*, i giudici di Strasburgo hanno, infatti, ritenuto che il rifiuto da parte delle autorità ceche di fornire informazioni a un'organizzazione non governativa in merito a un impianto nucleare costituisca un'ingerenza nel diritto di ricevere informazioni garantito dall'articolo 10 della Convenzione europea<sup>11</sup>. La Corte ha confermato tale approccio in una serie di sentenze più recenti<sup>12</sup>, tra cui, in particolare, la decisione resa il 14 aprile 2009 nel caso *Tásaság a Szabadságjogokért (TASZ) c. Ungheria*, laddove i giudici di Strasburgo hanno esplicitamente dato conto della tendenza evolutiva verso un'interpretazione estensiva della nozione di libertà di espressione e, conseguentemente, verso il riconoscimento di un diritto di accesso alle informazioni<sup>13</sup>. Più recentemente, nella sentenza nel caso *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*, la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza nel caso *TASZ* per affermare come il diritto alla libertà di espressione includa altresì il diritto di accesso alle informazioni<sup>14</sup>.

La sentenza della Corte EDU nel caso *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria* si inserisce, dunque, nel complesso e incerto quadro giurisprudenziale sopra delineato<sup>15</sup>. Nel caso in commento,

<sup>7</sup> Preme notare, tuttavia, come, in precedenza, la Commissione europea dei diritti umani, nella sentenza sul caso *X c. Repubblica Federale Tedesca*, avesse sancito che: “(...) it follows from the context in which the right to receive information is mentioned in the above provision [article 10 of the Convention] that it envisages first of all access to general sources of information which may not be restricted by positive actions of the authorities unless this can be justified under the second paragraph of Article 10 (...)”. Commissione europea dei diritti umani, *X c. Repubblica Federale Tedesca*, ricorso n. 8383/78, sentenza del 3 ottobre 1979, 228.

<sup>8</sup> Corte EDU, *Leander c. Svezia*, ricorso n. 9248/81, sentenza del 26 marzo 1987, par. 74.

<sup>9</sup> Si veda, ad esempio, Corte EDU, *Gaskin c. Regno Unito*, ricorso n. 10454/83, sentenza del 7 luglio 1989, par. 52.

<sup>10</sup> Si veda, ad esempio, Corte EDU [GC], *Guerra et al. c. Italia*, ricorso n. 116/1996/735/932, sentenza del 19 febbraio 1998, par. 53.

<sup>11</sup> Corte EDU, *Sdruženi Jihočeské Matky c. Repubblica Ceca*, ricorso n. 19101/03, decisione di ammissibilità del 10 luglio 2006, par. 1.1.

<sup>12</sup> Si veda, tra le altre, Corte EDU, *Timpul Info-Megazine and Anghel c. Moldavia*, ricorso n. 42864/05, sentenza del 27 novembre 2007; *Kenedi c. Ungheria*, ricorso n. 31475/05, sentenza del 26 maggio 2009; *Gillberg c. Svezia*, ricorso n. 41723/06, sentenza del 3 aprile 2012 [GC]; *Shapovalov c. Ucraina*, ricorso n. 45835/05, sentenza del 31 luglio 2012.

<sup>13</sup> Corte EDU, *Tásaság a Szabadságjogokért (TASZ) c. Ungheria*, ricorso n. 37374/05, sentenza del 14 aprile 2009, par. 35.

<sup>14</sup> Corte EDU, *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*, ricorso n. 48135/06, sentenza del 25 luglio 2013, par. 20.

<sup>15</sup> Proprio alla luce di tale quadro giurisprudenziale, non stupisce la decisione della Camera della Corte, originariamente investita della decisione della causa, di declinare la propria competenza e rimettere il caso alla Grande Camera. Giova, peraltro, notare come tale quadro giurisprudenziale incerto abbia avuto effetti anche sul piano interno. Si rimanda, a tal proposito, alla sentenza della Suprema Corte inglese nel caso *Kennedy c. Charity Commission* (2014

la Corte ha, infatti, ritenuto come, alla luce dei fatti in causa, si rendesse necessario accertare, in via preliminare, “*whether and to what extent [article 10 of the European Convention] embodies a right of access to State-held information*”<sup>16</sup>.

### **3. L’approccio interpretativo seguito dalla Corte nella sentenza Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria**

Nel tentativo di dirimere il “nodo ermeneutico” ad essa sottoposto, la Corte EDU ha fatto espressamente ricorso ai criteri di interpretazione sanciti nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati<sup>17</sup> e adottati nella sua prassi giurisprudenziale.

I giudici di Strasburgo hanno, innanzitutto, preso in esame i lavori preparatori alla Convenzione europea e concluso, sulla scorta dei medesimi, di non poter accogliere la tesi, caldamente sostenuta dal Regno Unito, secondo cui l’omissione deliberata della parola “*seek*” nell’articolo 10 ne renderebbe chiaro il significato, nel senso di escludere la possibilità di ricavarne un diritto di accesso alle informazioni<sup>18</sup>. La Corte ha, infatti, ritenuto di non poter trarre indicazioni rilevanti dai lavori preparatori suddetti, stante l’assenza di documenti attestanti l’esistenza e il contenuto di un eventuale dibattito circa la richiamata omissione<sup>19</sup>. La Corte ha, invece, evinto elementi favorevoli alla riconducibilità di un diritto di accesso alle informazioni all’articolo 10 dai lavori preparatori relativi al Protocollo n° 6 alla Convenzione europea<sup>20</sup>. I giudici della Grande Camera hanno, infatti, attribuito rilievo all’approccio “possibilista” (nel senso di un’inclusione del diritto di accesso alle informazioni nell’ambito di tutela dell’articolo 10 della Convenzione europea) assunto sia dalla Commissione europea dei diritti umani, sia dalla Corte stessa durante le fasi di negoziazione del Protocollo richiamato<sup>21</sup>.

I giudici di Strasburgo sono quindi passati a esaminare gli sviluppi intervenuti sia a livello internazionale, sia in seno agli ordinamenti interni degli Stati parte alla Convenzione europea, in linea con il criterio di interpretazione sistemica previsto dall’articolo 31.3(c) della Convenzione di Vienna<sup>22</sup> e con la dottrina del “*consensus europeo*” più volte utilizzata dalla Corte nella sua giurisprudenza<sup>23</sup>. A tale riguardo, la Corte ha riscontrato una progressiva convergenza della prassi

---

UKSC 20, sentenza del 26 marzo 2014), laddove la maggioranza ha ritenuto che le più recenti tendenze evolutive della Corte europea non fossero sufficienti per affermare l’esistenza di un diritto di accesso alle informazioni riconducibile all’articolo 10 della Convenzione europea. Ne è scaturito un ricorso dinnanzi alla Corte europea (*Times Newspapers Limited and Dominic Kennedy c. Regno Unito*, ricorso no. 64367/14, depositato il 19 settembre 2014), la cui pendenza sembra giustificare l’intervento del Regno Unito nel procedimento in commento.

<sup>16</sup> Corte EDU, *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*, cit., par. 117.

<sup>17</sup> Vienna, 23 maggio 1968, entrata in vigore il 27 gennaio 1980, 1155 UNTS 331 (di seguito anche “Convenzione di Vienna”).

<sup>18</sup> *Ibidem*, par. 134.

<sup>19</sup> *Ibidem*, par. 135.

<sup>20</sup> Protocollo n. 6 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, relativo all’abolizione della pena di morte, adottato a Strasburgo il 28 aprile 1983.

<sup>21</sup> Corte EDU, *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*, cit., par. 136.

<sup>22</sup> In base alla disposizione richiamata, nell’interpretare un trattato internazionale, occorre prendere in considerazione le altre norme di diritto internazionale pertinenti applicabili nel rapporto tra le parti.

<sup>23</sup> In base a tale dottrina, la Corte attribuisce rilevanza, ai fini dell’interpretazione delle disposizioni convenzionali, allo sviluppo della prassi interna degli Stati parte alla Convenzione europea. Per maggiori dettagli circa la nozione di “*consensus europeo*” e la sua applicazione nel contesto della giurisprudenza della Corte EDU, si rinvia alla pagina

internazionale, e una tendenza maggioritaria a livello di diritto interno degli Stati parte alla Convenzione, verso il riconoscimento di un diritto di accesso alle informazioni detenute dallo Stato<sup>24</sup>. Secondo quanto rilevato dalla Corte, infatti, “(...) *since the Convention was adopted, the domestic laws of the overwhelming majority of Council of Europe member States, along with the relevant international instruments, have indeed evolved to the point that there exists a broad consensus, in Europe (and beyond) on the need to recognise an individual right of access to State-held information in order to assist the public in forming an opinion on matters of general interest*”<sup>25</sup>.

Alla luce delle considerazioni richiamate, la Corte ha dunque escluso l’esistenza di impedimenti a un’interpretazione estensiva dell’articolo 10 della Convenzione europea nel senso di ricavarne un diritto di accesso alle informazioni<sup>26</sup>. Pur riconoscendo la necessità di assicurare la certezza del diritto, la Corte ha, infatti, ribadito, in conformità a una consolidata prassi giurisprudenziale, come la Convenzione europea, in quanto “strumento vivente” (“*living instrument*”), debba essere interpretata in chiave evolutiva, ossia alla luce delle condizioni attuali (e, dunque, tenendo conto di ogni evoluzione condivisa nel senso di una più elevata tutela dei diritti)<sup>27</sup>.

Ad avviso della Corte, inoltre, tale conclusione sarebbe ulteriormente supportata da una lettura funzionale e teleologica della disposizione in esame. Ciò in quanto un’interpretazione in senso sfavorevole al riconoscimento, quantomeno in determinate circostanze, di un diritto di accesso alle informazioni priverebbe di effettività – e renderebbe meramente illusoria – la tutela di cui alla disposizione in oggetto<sup>28</sup>.

Preme, tuttavia, sottolineare come il percorso ermeneutico seguito dalla Corte non abbia raccolto unanime consenso in seno al collegio giudicante. La sentenza in commento è stata, infatti, accompagnata da una lunga opinione dissenziente del giudice Spano (condivisa dal giudice Kjølbros). Senza entrare nel merito delle articolate argomentazioni sviluppate nell’opinione richiamata, basti qui rilevare come, ad avviso dei giudici dissenzienti, la soluzione “estensiva” adottata dalla maggioranza troverebbe fondamento non tanto nel diritto positivo, quanto nella

---

dedicata del sito del Consiglio d’Europa, [www.coe.int/en/web/help/article-echr-case-law](http://www.coe.int/en/web/help/article-echr-case-law). Per un’analisi più approfondita si vedano, tra gli altri, L.R. HELFER, *Consensus, Coherence and the European Convention on Human Rights*, in *Cornell International Law Journal*, vol. 26, 1993, 133 ss.; K. DZEHTSIAROU, *European Consensus and the Evolutive Interpretation of the European Convention on Human Rights*, in *German Law Journal*, vol. 12, 2011, 1730 ss.; D. REGAN, “*European Consensus*”: *A Worthy Endeavour for the European Court of Human Rights?*, in *Trinity College Law Review*, vol. 14, 2011, 51 ss.; K. DZEHTSIAROU, *European Consensus and the Legitimacy of the European Convention on Human Rights*, Cambridge, 2015.

<sup>24</sup> Corte EDU, *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*, cit., parr. 138 ss. Nell’esaminare gli sviluppi occorsi sul piano internazionale, la Corte ha preso nota, in particolare, della prassi degli organi internazionali di tutela dei diritti umani e dell’adozione di strumenti, sia vincolanti sia di *soft law*, nei quali è stato espressamente riconosciuto un diritto di accesso alle informazioni detenute dalle autorità statali.

<sup>25</sup> *Ibidem*, par. 148.

<sup>26</sup> *Ibidem*, par. 149.

<sup>27</sup> Sul punto si rimanda, *ex multis*, a C. FOCARELLI, *Diritto Internazionale*, vol. I, Padova, 2012, 193, e a C. DJEFFAL, *Static and Evolutive Treaty Interpretation. A Functional Reconstruction*, Cambridge, 2016, 301 ss. Più complesso è il caso in cui l’applicazione della dottrina dello “strumento vivente” conduce a un’involuzione della tutela. Sul punto si vedano, tra gli altri, C. DJEFFAL, *id.*, 309 ss. e E. BJORGE, *What is Living and what is Dead in the European Convention on Human Rights? A Comment on Hassan v. United Kingdom*, in *QIL-Questions of International Law*, 12 May 2015, [www.qil-qdi.org](http://www.qil-qdi.org).

<sup>28</sup> Corte EDU, *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*, cit., par. 155.

volontà di riconoscere un livello di tutela ritenuto “ottimale”<sup>29</sup>. Ad avviso dei due giudici, infatti, la chiara lettera dell’articolo 10 della Convenzione europea e i lavori preparatori (da intendersi, nel caso specifico, come deliberata omissione della parola “*seek*”) escluderebbero la possibilità di ricondurre un diritto di accesso alle informazioni detenute dalle autorità statali alla disposizione in esame<sup>30</sup>. Né a conclusioni diverse condurrebbero gli altri criteri di interpretazione applicabili (criterio teleologico, criterio sistemico, criterio della certezza del diritto, dottrina dello “strumento vivente”)<sup>31</sup>. Dall’opinione dissenziente sembra, dunque, traspirare un’implicita denuncia rivolta contro la maggioranza, tacciata di un eccessivo “attivismo giudiziale”. Preme, tuttavia, sottolineare come alcune delle argomentazioni svolte per negare una lettura in chiave estensiva dell’articolo 10 della Convenzione europea appaiano caratterizzate da un estremo formalismo giuridico e improntate a una tendenza regressiva rispetto alla precedente giurisprudenza della Corte. Poco convincente risulta, ad esempio, il ragionamento secondo cui l’intervenuto riconoscimento, a livello di diritto interno degli Stati parte, di un autonomo diritto di accesso alle informazioni detenute dallo Stato non sarebbe rilevante ai fini dell’interpretazione dell’articolo 10 della Convenzione, in quanto non espressamente riconducibile al diritto alla libertà di espressione<sup>32</sup>. Tale approccio, eccessivamente restrittivo, sembra contestualmente accogliere e “svuotare” di contenuto la stessa dottrina del consenso europeo, attribuendogli, di fatto, caratteri tipici della prassi successiva<sup>33</sup>.

Come sottolineato dai giudici Sicilianos e Raimondi nella loro opinione concorrente allegata al testo della sentenza, la richiamata divergenza di letture circa il corretto approccio interpretativo evidenzia la rilevanza che la decisione in commento riveste per l’interpretazione della Convenzione europea e, più in generale, per l’interpretazione dei trattati internazionali<sup>34</sup>. In effetti, la sentenza in esame si inserisce (partecipandone attivamente) nel più ampio discorso relativo sia al rilievo e alla portata dell’interpretazione evolutiva degli strumenti pattizi (in particolare, ma non esclusivamente, i trattati di tutela dei diritti umani) sia, più in generale, all’interazione tra interpretazione dinamica e interpretazione statica (legata, dunque, al testo e ai lavori preparatori) dei medesimi<sup>35</sup>. Sotto questo profilo, infatti, tale decisione conferma e consolida la tendenza, ormai “irreversibile”<sup>36</sup>, verso un’interpretazione evolutiva della Convenzione europea e, più in generale, dei trattati internazionali.

Particolarmente rilevanti risultano, inoltre, le valutazioni contenute proprio nell’opinione concorrente dei giudici Sicilianos e Raimondi. Nell’esprimere il proprio sostegno all’approccio maggioritario, essi, infatti, svolgono importanti considerazioni, di carattere generale, volte a

<sup>29</sup> Opinione concorrente del giudice Spano (condivisa dal giudice Kjølbros), par. 2.

<sup>30</sup> *Ibidem*, parr. 4 ss.

<sup>31</sup> *Ibidem*, parr. 13 ss.

<sup>32</sup> *Ibidem*, par. 33.

<sup>33</sup> Il riferimento è in questo senso al criterio di interpretazione sancito all’articolo 31.3(b) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

<sup>34</sup> Opinione concorrente del giudice Sicilianos (condivisa dal giudice Raimondi), par. 1.

<sup>35</sup> Sul tema dell’interpretazione evolutiva e della sua portata si rinvia, *ex multis*, a C. DJEFFAL, *Static and Evolutive Treaty Interpretation. A Functional Reconstruction*, cit., e E. BJORGE, *The Evolutionary Interpretation of Treaties*, Oxford, 2014.

<sup>36</sup> L’espressione è tratta dalla relazione del giudice Raimondi dal titolo “La controversa nozione di *consensus* e le recenti tendenze della giurisprudenza della Corte di Strasburgo in riferimento agli articoli 8-11 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo”, tenuta in data 11 gennaio 2013 presso l’Aula Magna del Palazzo di Giustizia di Milano, disponibile al sito [www.europearights.eu](http://www.europearights.eu).

ricostruire l'impatto e la *ratio* del ragionamento della Corte, di fatto attribuendo maggiore dinamicità al dibattito dialogico che caratterizza la sentenza in commento<sup>37</sup>.

A tal proposito, due elementi appaiono degni di particolare nota. Innanzitutto, ad avviso dei due giudici, la decisione in esame confermerebbe, a ragione, l'assenza di un'antinomia tra interpretazione statica e interpretazione dinamico-evolutiva, implicitamente accogliendo la presunzione, già sancita dalla Corte internazionale di giustizia<sup>38</sup>, secondo cui l'uso di termini generici in un trattato indicherebbe la volontà stessa dei redattori di attribuire ad esso un significato mutevole nel tempo<sup>39</sup>.

In secondo luogo, essi identificano tre limiti dell'interpretazione evolutiva, contestualmente negando la loro applicabilità nel caso di specie. Secondo i due giudici, infatti, tale interpretazione non deve condurre a conclusioni *contra legem*; deve essere compatibile con l'oggetto e lo scopo del trattato; e, infine, deve rispecchiare le condizioni attuali e non future<sup>40</sup>. Sotto questo profilo, alcuni dubbi potrebbero, tuttavia, sorgere circa la "legittimità" dei limiti così individuati. I due giudici, infatti, sembrano fondare tale asserzione soprattutto sulle risultanze di un seminario tra giudici della Corte e, solo in modo più limitato, su precedenti giurisprudenziali.

Indipendentemente dal fatto che tali considerazioni siano condivisibili o meno sotto il profilo del ragionamento giuridico, merita di essere sottolineato come, nel tentativo di attribuire maggiore legittimità alle conclusioni della Corte, i due giudici dissenzienti sembrano di fatto aver accolto, a propria volta, una lettura "evolutiva" circa la portata e il contenuto del metodo interpretativo in esame. In questo senso, l'opinione richiamata sembra funzionale alla volontà di favorire un ulteriore sviluppo progressivo della giurisprudenza della Corte<sup>41</sup> e, più in generale, della dottrina dell'interpretazione evolutiva.

#### 4. (segue) *Un definitivo revirement giurisprudenziale?*

Dopo essersi pronunciata in senso favorevole alla riconducibilità di un diritto di accesso alle informazioni detenute dallo Stato all'articolo 10 della Convenzione europea, la Grande Camera ha ritenuto opportuno precisare l'esatta portata e significato dei principi riconosciuti nella sentenza

<sup>37</sup> Tale circostanza non stupisce, posto che, come sottolineato da alcuni autori, la stessa dottrina dello "strumento vivente" "*is likely to generate differences of opinion among the Strasbourg Court*". R.C. WHITE, I. BOUSSIAKOU, *Separate Opinions in the European Court of Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, vol. 37, 2009, 43.

<sup>38</sup> *Controversia relativa a diritti di navigazione e diritti connessi (Nicaragua c. Costa Rica)*, sentenza del 13 luglio 2009, par. 66.

<sup>39</sup> In tal senso si sono espressi i giudici Sicilianos e Raimondi nell'opinione concorrente allegata alla sentenza in commento, parr. 2 ss. Per un esame della prassi e del dibattito dottrinale sul punto (soprattutto in merito alla compatibilità tra evoluzione interpretativa e criteri di interpretazione sanciti dalla Convenzione di Vienna) si rinvia nuovamente a E. BJORGE, *The Evolutionary Interpretation of Treaties*, cit., 76 ss. e 188. Si veda altresì, tra gli altri, P. PALCHETTI, *Interpreting "Generic Terms": Between Respect for the Parties' Original Intention and Identification of the Ordinary Meaning*, in N. BOSCHIERO, T. SCOVAZZI, C. PITEA, C. RAGNI (a cura di), *International Courts and the Development of International Law, Essays in Honour of Tullio Treves*, 91 ss. (il quale si esprime, tuttavia, in senso critico rispetto al ricorso a tale presunzione da parte dei tribunali internazionali).

<sup>40</sup> *Ibidem*, par. 10 ss.

<sup>41</sup> Sul fatto che le opinioni concorrenti possano svolgere tale funzione si veda, ad esempio, F. RIVIÈRE, *Les opinions séparées des juges à la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 2004, 109.



*Leander* (definiti dalla stessa Corte come “*classic principles*”)<sup>42</sup>. Ad avviso dei giudici di Strasburgo, infatti, la giurisprudenza della Corte in materia di diritto di accesso alle informazioni si caratterizzerebbe per una sostanziale “continuità”, non essendo ravvisabile un’effettiva contrapposizione tra diverse correnti esegetiche<sup>43</sup>. Così facendo, la Corte ha dunque evitato di dover affrontare il delicato problema dell’eventuale retroattività della più recente interpretazione in chiave evolutiva dell’articolo 10 della Convenzione europea<sup>44</sup>.

Tuttavia, nel tentativo di riconciliare orientamenti interpretativi difficilmente compatibili, la Corte ha finito per erodere l’apporto “innovativo” della sentenza in commento. Infatti, i giudici di Strasburgo, pur consolidando il filone giurisprudenziale inaugurato dalla decisione nel caso *Sdruženi Jihočeské Matki c. Repubblica Ceca*, ne hanno, di fatto, limitato la portata “evolutiva”.

Particolarmente interessante, sotto questo profilo (nonché per la sua funzione chiarificatrice circa il contenuto e la portata del diritto in esame), è il percorso argomentativo seguito dalla Corte nell’elucidare e attribuire unitarietà alla propria giurisprudenza antecedente.

Conformemente alle proprie sentenze più risalenti e in apparente contrapposizione con le più recenti decisioni in materia, i giudici di Strasburgo hanno affermato come, in linea generale, l’articolo 10 della Convenzione europea non preveda né un diritto individuale di accesso alle informazioni detenute da autorità statali, né un corrispondente obbligo in capo allo Stato di fornire tali informazioni<sup>45</sup>. Tuttavia, ad avviso della Corte, tale circostanza non osta alla possibilità che tale diritto/dovere sorga in casi specifici. Più precisamente, secondo la Corte di Strasburgo, ciò avviene laddove sia stato emesso un provvedimento giudiziale divenuto esecutivo sul piano interno o qualora l’accesso alle informazioni risulti strumentale all’esercizio del diritto alla libertà di espressione e il suo diniego costituisca, conseguentemente, un’ingerenza in tale diritto<sup>46</sup>. Alla luce di tale ragionamento, l’apparente tendenza evolutiva verso il riconoscimento di un diritto di accesso alle informazioni, emersa nelle più recenti sentenze della Corte, sarebbe pertanto ascrivibile alla specificità delle circostanze dei casi di specie, riconducibili all’una o all’altre delle due ipotesi sopra delineate.

Con riferimento al secondo degli scenari prospettati, la Corte EDU ha finanche enucleato, sulla scorta della propria giurisprudenza pregressa, alcuni “criteri-guida” per l’individuazione di possibili ingerenze nel diritto di ricevere informazioni garantito dall’articolo 10 della Convenzione europea. Innanzitutto, la Corte ha attribuito rilevanza alla finalità della richiesta di accesso, ravvisando una possibile interferenza in caso di rifiuto di fornire informazioni raccolte per scopi giornalistici ovvero nel contesto di altre attività tese a favorire il dibattito pubblico<sup>47</sup>. Secondariamente, la Corte ha sottolineato l’importanza della natura dell’informazione richiesta e delineato una sorta di presunzione di interferenza nel caso di diniego di comunicare informazioni di interesse generale. In proposito, la Corte ha altresì fornito alcune interessanti indicazioni volte a chiarire la nozione stessa di “informazione di pubblico interesse”, pur rimettendo ogni compiuta definizione a un esame da

<sup>42</sup> Corte EDU, *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*, cit., par. 156. Si veda, tuttavia, l’opinione dissidente del giudice Spano (condivisa dal giudice Kjølbros), secondo cui, con la sentenza in esame, la Grande Camera avrebbe, di fatto, rigettato il filone giurisprudenziale inaugurato dalla sentenza *Leander* (par. 29).

<sup>43</sup> *Ibidem*, par. 133. Si veda, tuttavia, il parere contrario espresso dai giudici Spano e Kjølbros nell’opinione dissidente allegata alla decisione, par. 19 ss.

<sup>44</sup> Per un esame della giurisprudenza della Corte EDU su questo specifico aspetto si rinvia a C. DJEFFAL, *Static and Evolutive Treaty Interpretation. A Functional Reconstruction*, cit., 306.

<sup>45</sup> Corte EDU, *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*, cit., par. 156.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> *Ibidem*, par. 158 ss.

svolgersi caso per caso. In particolare, i giudici di Strasburgo hanno specificato come, in linea di principio, l'interesse pubblico sia ravvisabile allorché le informazioni vertano su questioni inerenti il benessere dei cittadini o la vita della comunità, ivi inclusi problemi di natura particolarmente controversa o di pregnante valenza sociale<sup>48</sup>.

Gli ultimi due criteri individuati dalla Corte riguardano il ruolo del richiedente e la disponibilità delle informazioni richieste. Con riferimento al primo criterio, la Corte ha, di fatto, ancorato un livello più intenso di tutela *ex* articolo 10 della Convenzione europea all'esercizio da parte del richiedente di funzioni di "public watchdog" ("cane da guardia")<sup>49</sup>. Relativamente, invece, all'ultimo dei criteri indicati, i giudici di Strasburgo hanno attribuito rilevanza, nell'accertamento dell'esistenza di un'ingerenza nel diritto alla libertà di espressione del richiedente, all'effettiva disponibilità delle informazioni da parte delle autorità, contestualmente negando l'esistenza di un obbligo in capo a quest'ultime di provvedere alla ricerca e raccolta delle informazioni medesime<sup>50</sup>.

Nel tentativo di riconciliare orientamenti interpretativi contrapposti, la Corte ha dunque optato per una ricostruzione "strumentale" del diritto di accesso alle informazioni, quale corollario del diritto di ricevere e comunicare informazioni, negandone, conseguentemente, ogni carattere autonomo. In questa prospettiva, la sentenza della Corte nel caso *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria* sembra inserirsi nella tendenza, già emersa nella prassi di altri organi di garanzia e nella giurisprudenza della Corte medesima, di concepire e tutelare il diritto di accesso alle informazioni in quanto "veicolo" per la piena realizzazione di altri diritti<sup>51</sup>. Il Comitato dei diritti umani, ad esempio, ha più volte sottolineato la posizione ancillare del diritto di accesso alle informazioni rispetto ad altri diritti sanciti nel Patto internazionale sui diritti civili e politici, tra cui il diritto a un processo equo<sup>52</sup>, il diritto al rispetto della vita privata<sup>53</sup>, il diritto di partecipare alla direzione degli affari pubblici<sup>54</sup> e il diritto delle minoranze di avere una vita culturale propria, di praticare e professare la propria religione e di usare la propria lingua<sup>55</sup>. La stessa Corte EDU ha, inoltre, occasionalmente ammesso il diritto di accesso alle informazioni a tutela di altri diritti convenzionali, come il diritto alla vita<sup>56</sup> e il diritto al rispetto della vita privata<sup>57</sup>.

Tuttavia, la sentenza in esame è peculiare nella misura in cui la Corte di Strasburgo applica tale percorso argomentativo al diritto alla libertà di espressione, garantito dall'articolo 10 della Convenzione europea. Ne emerge, infatti, una convergenza solo parziale con le tendenze evolutive riscontrabili nella prassi degli altri organi di controllo, in cui corrispondenti previsioni pattizie hanno costituito il fondamento per il riconoscimento di un diritto autonomo di accesso alle

<sup>48</sup> *Ibidem*, par. 162.

<sup>49</sup> *Ibidem*, par. 164 ss.

<sup>50</sup> *Ibidem*, par. 169 ss.

<sup>51</sup> Il carattere ancillare del diritto di accesso alle informazioni rispetto ad altri diritti è stato riconosciuto anche in dottrina. Si veda, ad esempio, C.G. WEERAMANTRY, *Access to Information: A New Human Right. The Right to Know*, in *Asian Yearbook of International Law*, vol. 4, 1994, 101 ss.

<sup>52</sup> Comitato dei diritti umani, Commento generale n. 34, cit., par. 31.

<sup>53</sup> Comitato dei diritti umani, Commento generale n. 16, UN doc. HRI/GEN/1/Rev.1, 8 aprile 1988, par. 10.

<sup>54</sup> Comitato dei diritti umani, Commento generale n. 25, UN doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 luglio 1996, par. 11.

<sup>55</sup> Comitato dei diritti umani, Commento generale n. 23, UN doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 8 aprile 1994, par. 7.

<sup>56</sup> Si veda, ad esempio, Corte EDU [GC], *Öneryildiz c. Turchia*, ricorso n. 48939/99, sentenza del 30 novembre 2004, par. 62.

<sup>57</sup> Si rimanda, a mero titolo esemplificativo, a Corte EDU, *Turek c. Slovacchia*, ricorso n. 57986/00, sentenza del 14 febbraio 2006, par. 115.

informazioni<sup>58</sup>. Preme, tuttavia, sottolineare come, in un passaggio, invero oscuro, della sentenza in commento, la Corte sembri non escludere la possibilità di un futuro ulteriore mutamento di tendenza verso il riconoscimento di un diritto autonomo di accesso alle informazioni, in linea con il crescente consenso emerso, a tal riguardo, a livello universale e regionale. Nell'affermare che “*the present case does not raise an issue of a fully-fladged right of access to information*”<sup>59</sup>, la Corte sembra, infatti, suggerire, ancorché alla stregua di un assunto poco persuasivo, la possibilità di un’evoluzione più conforme agli sviluppi intervenuti nella prassi degli altri organi di controllo.

Più in generale, l’approccio seguito della Corte nella sentenza in commento, per quanto ascrivibile all’assenza di un riferimento espresso al diritto di “cercare” informazioni nell’articolo 10 della Convenzione europea, conduce a un risultato solo in parte convincente e non scevro di ostacoli interpretativi e applicativi. Se è pur vero, infatti, che la sentenza in esame segna un importante passo avanti nel progressivo riconoscimento di un diritto individuale di accedere alle informazioni detenute da autorità pubbliche, quantomeno nel caso in cui esse rivestano un interesse di carattere generale, la sua portata innovativa si attenua a fronte delle incertezze che scaturiscono dall’articolato percorso argomentativo seguito dalla Corte.

Innanzitutto, nel condizionare il riconoscimento del diritto di accesso alle informazioni a un’ingerenza nel diritto alla libertà di ricevere e comunicare informazioni, la Corte ha rinunciato a definire la portata e i contorni del diritto in esame e rimesso ogni più compiuta considerazione a una valutazione da svolgersi caso per caso. Gli stessi criteri-guida individuati dai giudici di Strasburgo, per quanto illustrativi di una prassi in via di consolidamento, non appaiono dirimenti. Essi costituiscono, infatti, una lista non esaustiva, come tale potenzialmente “estendibile”. Ne consegue l’impossibilità di escludere che un diniego di fornire informazioni possa determinare un’ingerenza con il diritto di ricevere e comunicare informazioni di cui all’articolo 10 della Convenzione europea anche in ipotesi non contemplate dai criteri-guida identificati nella decisione in commento. Inoltre, lo stesso “*public interest test*” al quale la Corte di Strasburgo sembra subordinare, a mezzo dei criteri-guida sopra citati, il riconoscimento del diritto di accesso alle informazioni, solleva non poche incertezze circa la sua effettiva portata applicativa. La Corte non chiarisce, ad esempio, se tutti i quattro criteri individuati nella decisione in esame debbano essere “soddisfatti” affinché sia ravvisabile un’ingerenza nel diritto di ricevere e comunicare informazioni o se, al contrario, sia sufficiente anche solo il soddisfacimento di un unico criterio. Inoltre, come anticipato, la Corte, pur intraprendendo un’apprezzabile attività chiarificatrice, ha rinunciato a definire compiutamente alcune nozioni essenziali, tra cui quelle di “informazione di interesse pubblico” e informazione “pronta e disponibile”.

---

<sup>58</sup> Si rimanda nuovamente, tra gli altri, al Commento generale n. 34 del Comitato dei diritti umani, cit., par. 18 ss. e alla sentenza della Corte interamericana dei diritti umani nel caso *Claude Reyes et al. c. Cile*, cit., par. 77 ss. Il carattere autonomo del diritto di accesso alle informazioni è stato riconosciuto anche dal Relatore speciale delle Nazioni Unite per la promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione ed espressione. Si veda, in questo senso, UN doc. A/68/362, 4 settembre 2013, par. 18. Per un approfondimento in merito alle tendenze evolutive riportate si segnalano, tra gli altri: N. WENZEL, *Opinion and Expression, Freedom of, International Protection*, in R. WOLFRUM (a cura di), *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*, 2008, versione elettronica, [www.mpepil.com](http://www.mpepil.com); K. J. KEITH, *Freedom of Information and International Law*, in J. BEATSON, Y. CRIPPS (a cura di), *Freedom of Expression and Freedom of Information. Essays in Honor of Sir David Williams*, Oxford, New York, 2000, 349 ss.; J. KLAAREN, *The Human Right to Information and Transparency*, in A. BIANCHI, A. PETERS (a cura di), *Transparency in International Law*, Cambridge, 2013, 223 ss.

<sup>59</sup> Corte EDU, *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*, cit., par. 145.

Infine, perplessità sorgono anche in relazione alla seconda ipotesi in cui, ad avviso dei giudici di Strasburgo, sarebbe ravvisabile un obbligo dello Stato di dare informazioni in proprio possesso, ossia laddove sia intervenuto un provvedimento giudiziario sul piano interno. Nel ragionamento della Corte, infatti, un simile provvedimento sarebbe indicativo dell'intenzione degli organi giudiziari di comunicare le informazioni richieste al soggetto interessato, con la conseguenza che il mancato rispetto del medesimo da parte di altre autorità pubbliche costituirebbe una violazione del dovere dello Stato, ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione europea, di non impedire la comunicazione di informazioni che altri intendono o vogliono divulgare (secondo il già richiamato *obiter* consacrato in *Leander*)<sup>60</sup>. Per quanto logicamente ineccepibile, il ragionamento della Corte sul punto sembra, tuttavia, privilegiare un approccio fortemente "limitante", che non tiene conto di possibili scenari alternativi in cui l'intenzione o la volontà di dare l'informazione sia ascrivibile a soggetti diversi dall'autorità giudiziaria.

Tanto premesso con riferimento all'approccio argomentativo adottato dalla Corte, preme altresì notare come, sotto un profilo meramente "contenutistico", la sentenza in commento presenti spunti sia regressivi sia innovativi rispetto alle precedenti decisioni dei giudici di Strasburgo. Per quanto concerne il primo aspetto, giova soprattutto notare come la Grande Camera della Corte non abbia dato seguito alla tiepida apertura, contenuta nella sentenza *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes c. Austria*<sup>61</sup>, verso l'identificazione di un obbligo proattivo dello Stato di fornire informazioni di elevato interesse pubblico<sup>62</sup>. Nella sentenza richiamata, la Corte aveva, infatti, ritenuto "sorprendente" il fatto che la Commissione incaricata di approvare compravendite di terreni agricoli e forestali non avesse provveduto autonomamente a rendere pubbliche le proprie decisioni, stante la loro particolare rilevanza<sup>63</sup>. L'assenza nella sentenza in commento di qualsivoglia richiamo ad un obbligo dello Stato di divulgare *motu proprio* informazioni di particolare rilevanza generale (e lo stretto ancoramento ai principi tradizionali in materia di diritto di accesso alle informazioni) sembra, dunque, arrestare il percorso espansivo cautamente paventato nella sentenza *Österreichische* e, contestualmente, confermare l'approccio divergente della Corte rispetto alla prassi di altri organi di controllo<sup>64</sup>.

Un profilo di estrema novità della sentenza in commento è, invece, rappresentato dall'intervenuto riconoscimento della funzione di "public watchdog" svolta da *bloggers* e utenti abituali di *social media*<sup>65</sup>, attraverso cui la Corte ha, di fatto, segnatamente esteso il novero dei soggetti "legittimati" a richiedere e ottenere informazioni in possesso delle autorità statali (finora riservato a organizzazioni non governative, organi di stampa e ricercatori).

<sup>60</sup> *Ibidem*, par. 131.

<sup>61</sup> Corte EDU, *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes c. Austria*, ricorso n. 39534/97, sentenza del 28 novembre 2013.

<sup>62</sup> Sul punto si rimanda a H. DARBISHIRE, *The Challenges for the Right to Information in the Age of Mega-Leaks*, in T. MCGONAGLE, Y. DONDERS (a cura di), *The United Nations and Freedom of Expression and Information. Critical Perspectives*, Cambridge, 2015, 282.

<sup>63</sup> Corte EDU, *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes c. Austria*, cit., par. 46.

<sup>64</sup> Si rinvia nuovamente a Comitato dei diritti umani, Commento generale n. 34, cit., par. 19 ("To give effect to the right of access to information, States parties should proactively put in the public domain Government information of public interest").

<sup>65</sup> Corte EDU, *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*, cit., par. 168.

Da ultimo, preme osservare come, in generale, ove comparata alla prassi di altri organi di garanzia, la giurisprudenza della Corte EDU appaia caratterizzata da un approccio più “cauto” e dal riconoscimento di un diritto di accesso alle informazioni, sotto alcuni profili, più “limitato”. Si è già dato ampiamente conto, a tal proposito, del mancato riconoscimento della natura autonoma del diritto di accesso alle informazioni e, sotto un profilo più strettamente contenutistico, dell’obbligo in capo allo Stato di divulgare autonomamente informazioni di considerevole interesse generale. Basti qui aggiungere come i giudici di Strasburgo, nell’attribuire rilevanza alla finalità sottesa alla richiesta di informazioni e al ruolo del richiedente, si siano nettamente discostati dalla prassi di altri organi di controllo, i quali hanno ritenuto l’esistenza di un particolare interesse all’ottenimento dell’informazione del tutto irrilevante<sup>66</sup>. Tale divergenza appare particolarmente deludente, posto che, come sottolineato in dottrina, “l’essenza del diritto di accesso alle informazioni consiste proprio nella sua natura universale”<sup>67</sup>.

### ***5. Il mancato bilanciamento tra diritto di accesso alle informazioni e diritto alla protezione dei dati personali***

Dopo aver stabilito, in applicazione dei criteri-guida sopra richiamati, come, nel caso in esame, il diniego di fornire informazioni opposto dalle autorità ungheresi avesse interferito con l’esercizio, da parte della ricorrente, del diritto di ricevere e comunicare informazioni<sup>68</sup>, la Corte è passata ad accertare se tale ingerenza potesse, ciò nonostante, ritenersi giustificata ai sensi dell’articolo 10, paragrafo 2, della Convenzione europea<sup>69</sup>.

Sul punto, non desta perplessità di rilievo – e anzi, appare pienamente condivisibile – il fatto che la Corte abbia considerato soddisfatti sia il requisito della “legalità” della misura di diniego (non ritenendo di poter sindacare la valutazione della Corte suprema ungherese in merito all’interpretazione della normativa nazionale applicabile), sia il requisito del “perseguimento di un fine legittimo” (considerando tale, l’esigenza di tutelare i diritti dei difensori d’ufficio)<sup>70</sup>.

Uno degli aspetti più critici (e criticati)<sup>71</sup> della sentenza in esame è, invece, il ragionamento seguito dalla Corte EDU nel valutare (e negare) “la necessità” dell’ingerenza *de quo*. I giudici di Strasburgo, infatti, pur attribuendo centralità alla questione relativa alla tutela dei dati personali dei difensori d’ufficio, hanno escluso che tale accertamento andasse operato alla stregua di un esercizio di bilanciamento tra diritti apparentemente confliggenti, ritenendo invece decisiva l’applicazione del test di proporzionalità. Ad avviso della Corte, infatti, nel caso in esame, l’interesse alla tutela dei dati personali dei difensori d’ufficio non avrebbe rivestito carattere e grado tali da “*engaging the application of [Article 8 of the European Convention] and bringing it into play in a balancing exercise against the applicant NGO’s right as protected by Article 10, paragraph 1 of Article 10*”<sup>72</sup>.

<sup>66</sup> Si vedano, tra gli altri, Corte Interamericana dei diritti umani nel caso *Claude Reyes et al. c. Cile*, cit., par. 77; Comitato dei diritti umani, *Toktakunov c. Kirgizstan*, cit., par. 7.4

<sup>67</sup> C. PITEA, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, Parma, 2013, 89.

<sup>68</sup> Corte EDU, *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*, cit., par. 171 ss.

<sup>69</sup> *Ibidem*, par. 181 ss.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> Si veda, a tal proposito, l’opinione concorrente dei giudici Nussberger e Keller.

<sup>72</sup> Corte EDU, *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*, cit., par. 196.

Particolarmente interessante, sia per la sua portata innovativa che per il suo carattere controverso, è il ragionamento attraverso il quale la Corte è giunta a tale conclusione. I giudici di Strasburgo hanno, infatti, considerato come i dati personali richiesti dalla ricorrente attenessero all'esercizio di un'attività professionale, fossero facilmente accessibili e il loro utilizzo altamente prevedibile e, per l'effetto, hanno escluso che la loro comunicazione a terzi potesse determinare un'ingerenza *prima facie* nel diritto al rispetto della vita privata dei difensori d'ufficio interessati<sup>73</sup>. Come sottolineato dai giudici Nussberger e Keller nella loro opinione concorrente, la Corte, così facendo, ha dunque (più o meno) implicitamente individuato una serie di "criteri-soglia" per l'applicazione dell'articolo 8 della Convenzione europea in casi concernenti la tutela dei dati personali<sup>74</sup>.

In questo senso, la sentenza in commento ha certamente il merito di aver aggiunto un nuovo "tassello chiarificatore" al quadro giurisprudenziale, invero altamente frammentario, sviluppato dalla Corte in materia di tutela dei dati personali<sup>75</sup>. Tuttavia, con riferimento specifico all'approccio "restrittivo" adottato dalla Grande Camera, sembrano condivisibili le preoccupazioni espresse da alcuni giudici nelle proprie opinioni concorrenti e dissenzienti<sup>76</sup>. Nel condizionare l'applicabilità della tutela prevista dall'articolo 8 della Convenzione ai criteri sopra menzionati, la Corte si è, infatti, posta in controtendenza rispetto al processo evolutivo in corso verso una più estesa protezione dei dati personali, riscontrabile a livello universale, europeo e nazionale<sup>77</sup>, discostandosi, peraltro, da alcune sue precedenti decisioni. In questo senso, preme rilevare, ad esempio, come la Corte abbia di fatto "deposto", con la sentenza in commento, l'orientamento, accolto in precedenza, secondo cui anche dati ottenuti da luoghi pubblici o pertinenti ad attività professionali ricadrebbero nell'ambito di tutela dell'articolo 8 della Convenzione europea<sup>78</sup>. Tale "inversione" si connota, peraltro, per una chiara divergenza sia rispetto alla definizione di "dato personale" progressivamente consolidatasi a livello europeo ("ogni informazioni relativa a un individuo identificato o identificabile")<sup>79</sup>, sia – quantomeno secondo una tesi prospettata in dottrina – rispetto alla prassi di altri organi di controllo<sup>80</sup>.

<sup>73</sup> *Ibidem*, parr. 193 ss.

<sup>74</sup> Opinione concorrente dei giudici Nussberger e Keller, par. 4.

<sup>75</sup> Sul tema si vedano, tra gli altri, L.A. BYGRAVE, *Data Protection pursuant to the Right to Privacy in Human Rights Treaties*, in *International Journal of Law and Information Technology*, vol. 6, 1998, 247 ss.; J. KOKOTT, C. SOBOTTA, *The Distinction between Privacy and Data Protection in the Jurisprudence of the CJEU and the ECtHR*, in *International Data Privacy Law*, vol. 3, 2013, 222 ss., nonché, più in generale, C. GRABENWARTER, *European Convention on Human Rights. Commentary*, Monaco, 2014, 183 ss.

<sup>76</sup> Si rimanda, a tal proposito, oltre che all'intera opinione concorrente dei giudici Nussberger e Keller, all'opinione dissenziente dei giudici Spano e Kjølbros, par. 41.

<sup>77</sup> Particolarmente convincente appare, sotto questo profilo, la preoccupazione espressa da alcuni giudici circa la difficile riconciliabilità tra l'approccio adottato dalla Corte nella sentenza in commento e gli sviluppi normativi e giurisprudenziali intercorsi nel contesto dell'Unione europea con riferimento alla tutela dei dati personali. Si rimanda nuovamente all'opinione dissenziente dei giudici Spano e Kjølbros, par. 41.

<sup>78</sup> Si vedano, tra gli altri, Corte EDU [GC], *Amann c. Svizzera*, ricorso n. 27798/95, sentenza del 16 febbraio 2000, par. 65 ss.; [GC] *Rotaru c. Romania*, ricorso n. 28341/95, sentenza del 4 maggio 2000, par. 43 ss.; *Shimovolos c. Russia*, ricorso n. 30194/09, sentenza del 21 giugno 2011, par. 64 ss.

<sup>79</sup> Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale (Strasburgo, 28 gennaio 1981, STE n. 108, entrata in vigore il 1° ottobre 1985), articolo 2; Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281 del 23 novembre 1995), articolo 2; Regolamento UE 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle

Difficilmente riconciliabile con l'ampia definizione di "dati personali" di cui sopra appare, inoltre, anche la scelta operata della Corte EDU di condizionare la tutela prevista ex articolo 8 della Convenzione europea a requisiti di accessibilità dei dati personali e prevedibilità del loro utilizzo. Peraltro, anche con riferimento al criterio della reperibilità dei dati, è possibile riscontrare una netta discordanza tra l'approccio "restrittivo" dei giudici di Strasburgo e l'orientamento giurisprudenziale seguito in altri fori, laddove la tutela dei dati personali è stata estesa anche a dati di dominio pubblico<sup>81</sup>.

Se è pur vero che tale diversità di approccio – ascrivibile all'applicabilità di differenti quadri normativi – non è sufficiente a destituire di fondatezza giuridica il ragionamento della Corte, ciò non toglie come, con riferimento all'aspetto specifico qui in esame, i giudici di Strasburgo sembrano aver totalmente rinunciato a una lettura "evolutiva" della Convenzione europea, in parziale contrapposizione con l'atteggiamento assunto dalla stessa Corte nell'interpretare l'articolo 10.

Infine, permangono alcune incertezze circa l'esatta portata dei criteri individuati dalla Corte. Basti citare, in questo senso, come i giudici di Strasburgo, dopo avere escluso che i nomi e il numero di incarichi dei difensori d'ufficio costituissero dati passibili di tutela, poiché connessi all'esercizio di un'attività professionale, abbiano voluto sottolineare come tali dati non concernessero il contenuto delle attività svolte dai difensori medesimi né eventuali consultazioni intervenute con i clienti<sup>82</sup>. Non è chiaro se, con tale precisazione, la Corte abbia voluto tracciare una linea di distinzione, implicitamente alludendo alla possibilità di un'estensione di tutela nello scenario da ultimo indicato.

Al di là delle perplessità sopra esposte, rimane che la sentenza in commento rappresenta un'"occasione mancata" sotto il profilo dell'identificazione dei possibili criteri attraverso cui bilanciare il diritto di accesso alle informazioni e il diritto al rispetto della vita privata (nella prospettiva della tutela dei dati personali). Mentre la Corte si è, infatti, già espressa in casi implicanti un conflitto tra diritto alla libertà di espressione e diritto al rispetto della vita privata, elaborando, a tal fine, una serie di parametri-guida<sup>83</sup>, manca, ad oggi, una pronuncia giurisprudenziale che affronti tale questione nella prospettiva specifica del diritto di accesso alle informazioni (prospettiva a cui i parametri-guida sopra richiamati non sembrano essere pienamente applicabili).

---

persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la Direttiva 95/46/CE (GU L 119 del 4 maggio 2016), articolo 4.

<sup>80</sup> Sul punto si veda quanto affermato in L.A. BYGRAVE, *Data Protection pursuant to the Right to Privacy in Human Rights Treaties*, in *International Journal of Law and Information Technology*, cit., 252, con riferimento alla prassi della Comitato dei diritti umani.

<sup>81</sup> Si veda, ad esempio, CGUE (Grande Sezione), caso C-131-12 *Google Spain*, sentenza del 13 maggio 2014, par. 30.

<sup>82</sup> Corte EDU, *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*, cit., par. 194.

<sup>83</sup> Si rimanda, in particolare, a Corte EDU [GC], *Von Hannover (n. 2) c. Germania*, ricorsi n. 40660/08 e 60641/08, sentenza del 7 febbraio 2012, par. 108 ss.; [GC] *Axel Springer c. Germania*, ricorso n. 39954/08, sentenza del 7 febbraio 2012, par. 89 ss.; *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy c. Finlandia*, ricorso n. 931/13, sentenza del 21 luglio 2015, par. 62. Tra i criteri individuati dalla Corte ai fini di un corretto bilanciamento si possono menzionare il contributo al dibattito pubblico, il livello di fama del soggetto interessato e la sua condotta; il metodo con cui le informazioni sono raccolte e divulgate. Quanto al bilanciamento operato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea in casi simili, si rinvia, invece, a M. JOZWIAK, *Balancing the Right to Data Protection and Freedom of Expression and Information by the Court of Justice of the European Union*, in *The Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 23, 2016, 404 ss.

## 6. Osservazioni conclusive

Dalle brevi considerazioni svolte in questa sede emerge chiaramente come la decisione in esame rivesta un'importanza significativa sotto vari aspetti. Essa si contraddistingue, infatti, per una serie di "elementi innovativi" rispetto alla precedente giurisprudenza della Corte EDU. Ciò vale, ad esempio, per il definitivo riconoscimento di un limitato diritto di accesso alle informazioni di pubblico interesse riconducibile all'articolo 10 della Convenzione europea e per l'identificazione di una serie di criteri-soglia per l'applicazione dell'articolo 8 del medesimo strumento. Soprattutto con riferimento al primo aspetto, sembra pertanto condivisibile l'opinione di quanti si sono affrettati a rimarcare il valore di "pietra miliare" della sentenza in commento<sup>84</sup>.

Nonostante alcune perplessità circa la validità del percorso argomentativo seguito dai giudici di Strasburgo, è, infatti, innegabile come la decisione in esame svolga una funzione catalizzatrice del progressivo sviluppo della giurisprudenza della Corte europea verso il riconoscimento di un diritto di accesso alle informazioni. Essa è, inoltre, destinata a influenzare le future pronunce della Corte in casi concernenti l'accesso ad informazioni detenute da autorità statali e ad avere importanti effetti anche sul piano degli ordinamenti interni<sup>85</sup>.

In una prospettiva più generale, la decisione in commento costituisce un'ulteriore manifestazione della prassi verso un graduale riconoscimento, sul piano universale, di un diritto di accesso alle informazioni. Tuttavia, come ampiamente sottolineato, la sua rilevanza sotto tale profilo risulta di fatto attenuata in ragione dell'atteggiamento prudente adottato dai giudici di Strasburgo. Nel negare carattere autonomo al diritto in esame, e nel declinare restrittivamente gli elementi essenziali che lo caratterizzano, la Corte si è, infatti, parzialmente discostata dalle tendenze evolutive predominanti nella prassi degli Stati e degli altri organi internazionali di tutela dei diritti umani.

Da ultimo, preme rilevare come la sentenza in commento sia altresì rilevante per il suo contributo all'ulteriore consolidamento di un approccio evolutivo nell'interpretazione della Convenzione europea e, più in generale, dei trattati internazionali. Inoltre, indipendentemente dalle conclusioni raggiunte dalla Corte sul punto, il vivace dialogo tra giudici che accompagna la decisione in esame sembra destinato ad avere effetti che vanno ben al di là del caso specifico, alimentando e, potenzialmente, influenzando il dibattito mai cessato in merito alla portata e ai limiti del principio di interpretazione evolutiva.

---

<sup>84</sup> Si veda, ad esempio, Campaign for Freedom of Information, *Landmark Ruling on Article* [www.cfoi.org.uk/2016/11/landmark-ruling-on-article-10](http://www.cfoi.org.uk/2016/11/landmark-ruling-on-article-10).

<sup>85</sup> Si è già fatto riferimento, in questo senso, all'approccio restrittivo adottato dalla Corte Suprema inglese nel caso *Kennedy c. Charity Commission*, cit.