



OBSERVATOIRE SUR LE CONTENTIEUX EUROPEEN DES DROITS DE L'HOMME N. 5/2020

## 2. *RIGHT TO KNOW* E CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO: I GIUDICI DI STRASBURGO INFLIGGONO UN ALTRO DURO COLPO AL DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NEL CASO *STUDIO MONITORI E ALTRIC. GEORGIA*

### 1. *Introduzione*

Il 30 gennaio 2020 la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si è pronunciata nel caso [\*Studio Monitori and Others v. Georgia\* \(ric. n. 44920/09 e 8942/10\)](#), statuendo, conformemente alla sua più recente giurisprudenza, che, alla presenza di determinate condizioni, un diritto di accesso alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione può essere implicitamente desumibile dal dettato all'art. 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU). Il caso in esame ha costituito per i giudici di Strasburgo una delle prime occasioni per chiarire nel dettaglio la portata normativa dell'Art. 10 così come elaborata dagli stessi nella sentenza relativa al caso [\*Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary\* \(ric. n. 18030/11\)](#) dello scorso 8 novembre 2016. I giudici tuttavia sviluppano in *Studio Monitori* una linea argomentativa che, pur richiamando una giurisprudenza ormai in via di consolidamento, aggiunge alcuni piccoli dettagli che sembrano restringere ancor di più la possibilità di enucleare un diritto di accesso alle informazioni dal disposto dell'art. 10. Peraltro, come si avrà modo di vedere, i giudici di Strasburgo adottano nella loro pronuncia una posizione che sembra porsi in netta contraddizione con quella che è l'accezione estensiva della nozione di diritto di accesso fatta propria dallo stesso Consiglio d'Europa e più in generale dagli stessi Stati Membri all'interno dei rispettivi ordinamenti giuridici.

Prima di procedere alla ricostruzione e ad un'analisi puntuale della sentenza in commento, va ricordato brevemente, su un piano più generale, che l'art. 10 della CEDU, nel garantire il diritto alla libertà di espressione, adotta una formulazione piuttosto restrittiva enucleando in esso solamente la libertà di ricevere e comunicare informazioni. Vi è tuttavia un recente *trend* giurisprudenziale, culminato con la sovramenzionata pronuncia nel caso *Magyar Helsinki Bizottság* che, in determinate circostanze, inferisce dalla nozione di 'libertà di espressione' e da quella di 'libertà di ricevere informazioni' ex art. 10 un diritto di accesso alle informazioni detenute dallo Stato, quantomeno in quei casi in cui la loro diffusione sia di interesse pubblico. Senza entrare nei dettagli della poliedrica e complessa evoluzione giurisprudenziale in materia (sulla quale sia consentito rimandare all'analitica ricostruzione di F. VONA, *Il diritto di accesso agli atti della pubblica amministrazione nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: un diritto strumentale, condizionato e limitato*, in P. MORABITO *et al.* [a cura di], *Il diritto di accesso tra ordinamento interno e ordinamenti sovranazionali*, [Giustizia Amministrativa](#), Roma, 2018, p. 87 ss.), basterà in

questa sede ricordare come i giudici di Strasburgo abbiano originariamente adottato un'interpretazione decisamente restrittiva in cui la libertà di ricevere informazioni semplicemente '... *prohibits a Government from restricting a person from receiving information that others wish or may be willing to impart to him*' ([Leander v. Sweden, ric. n. 9248/81, sentenza del 26 Marzo 1987 Corte EDU](#), §74) e dove dunque la stessa '*cannot be construed as imposing on a State ... positive obligations to collect and disseminate information of its own motion*' ([Guerra and Others v. Italy, ric. n. 116/1996/735/932, sentenza del 19 Febbraio 1998, Corte EDU \[G.C.\]](#), § 53. Sull'originaria riluttanza mostrata dalla Corte in materia si veda W. HINS e D. VOORHOOF, *Access to state-held information as a fundamental right under the European Convention on Human Rights*, in 'EuConst.', 2007, p. 114 s.). Successivamente, tuttavia, tale presa di posizione, a partire dalla storica pronuncia nel caso [Társaság a Szabadságyogokért v. Hungary](#), ha subito un notevole ammorbidimento: i giudici di Strasburgo hanno infatti inequivocabilmente chiarito che in tutti quei casi in cui le autorità pubbliche detengono informazioni rilevanti per il dibattito pubblico, un eventuale diniego opposto alla richiesta di ostensione dei documenti che contengono tali informazioni costituisce una violazione del diritto alla libertà di ricevere informazioni così come garantito dall'art. 10 della CEDU. Sostanzialmente, nella più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo, si enfatizza l'importanza del diritto riconosciuto al pubblico di ricevere informazioni di interesse generale (soprattutto con riferimento alle attività della stampa) e come massima attenzione debba essere prestata a tutte quelle situazioni in cui le misure adottate dalle autorità pubbliche possano scoraggiare la stampa - principale *watchdog* della società - nella sua attività volta a stimolare il dibattito pubblico su questioni di interesse generale. In sostanza, a partire dal caso *Társaság*, i giudici di Strasburgo sembrano confermare sistematicamente l'orientamento ivi inaugurato, riconoscendo espressamente che dalla libertà di ricevere informazioni ex Art. 10 CEDU può estrinsecarsi un diritto di accesso alle informazioni in una prospettiva tuttavia che mira esclusivamente a valorizzare il ruolo di *social watchdog* della parte ricorrente e che risulta essere strettamente ancorata alla valutazione individuale delle circostanze specifiche del caso. Ben lungi dal trovarsi di fronte ad un generico riconoscimento di un diritto di accesso agli atti ex art. 10 della CEDU, i giudici di Strasburgo si limitano semplicemente a statuire che la pubblica amministrazione non deve ostacolare indebitamente l'accesso a quei documenti il cui contenuto, di interesse prettamente generale, contribuisce in maniera significativa ad alimentare il dibattito pubblico. Con la più recente pronuncia nel caso *Magyar Helsinki Bizottság*, la Corte di Strasburgo identifica specificamente le condizioni al soddisfacimento delle quali il diniego opposto dalla pubblica amministrazione può considerarsi illegittimo. Nel caso *Studio Monitori*, i giudici di Strasburgo si pongono sulla scia di tale ultima pronuncia allineandosi pedissequamente alla linea argomentativa ivi elaborata ma effettuando tuttavia alcune precisazioni che sembrano rendere più gravoso per la parte interessata ottenere l'accesso alle informazioni richieste.

## 2. Il quadro fattuale del caso: le istanze di accesso ad atti e documenti processuali

Il caso in oggetto vede protagonisti 3 diversi ricorrenti che avevano presentato ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo a seguito del diniego opposto dalle cancellerie di alcuni tribunali nazionali alle istanze di accesso presentate dagli stessi e volte ad ottenere delle copie di alcuni documenti processuali relativi a dei procedimenti penali.

Nell'*application* n. 44920/09 figuravano come ricorrenti l'ONG (*Studio Monitori*) dedita al giornalismo d'inchiesta e la giornalista investigativa Nino Zuriashvili, una delle fondatrici della stessa ONG. Quest'ultima aveva inoltrato un'istanza di accesso agli atti alla Corte Distrettuale

di Khashuri, richiedendo l'accesso alla documentazione processuale relativa ad un procedimento penale a seguito del quale un tale *T.E.* era stato condannato. Nell'istanza di accesso presentata, la giornalista georgiana non indicava in alcun modo le ragioni alla base della richiesta, limitandosi ad affermare semplicemente che intendeva fare alcune copie e foto di alcuni documenti processuali contenuti nel fascicolo conservato nell'archivio della cancelleria della Corte. Nel 2007, la cancelleria della Corte rigettò l'istanza d'accesso presentata dalla giornalista statuendo che i documenti richiesti contenevano dati relativi ad un'indagine, che, in base alla normativa nazionale georgiana non potevano essere divulgati al pubblico. Inoltre, a detta della Corte, gli stessi documenti richiesti includevano i dati personali di *T.E.* e di altri individui coinvolti nel procedimento penale e pertanto, per il loro rilascio, era necessario ottenere il previo consenso di questi in base all'Art. 37(2) del [Codice Amministrativo Generale della Georgia](#). La cancelleria della Corte invitò tuttavia la giornalista investigativa ad indicare i documenti specifici di cui intendeva prendere visione e le ragioni alla base dell'istanza di accesso, affermando che avrebbe riesaminato il diniego opposto una volta ricevute tali informazioni. La giornalista, tuttavia, non decise di integrare in alcun modo la sua richiesta, impugnando direttamente il provvedimento di diniego adottato dalla cancelleria e chiedendo l'annullamento di quest'ultimo. Nel ricorso, la giornalista non spiegò per l'ennesima volta le ragioni poste alla base dell'istanza di accesso, limitandosi semplicemente ad affermare che necessitava del fascicolo processuale al fine di condurre un'indagine investigativa, senza fornire tuttavia alcun ulteriore dettaglio in merito. Secondo la giornalista il diniego opposto dalla cancelleria era basato su un'erronea interpretazione della normativa di riferimento e costituiva un'interferenza con il suo diritto all'accesso alle informazioni di pubblico interesse così come garantito dall'art. 37(1) del *Codice Generale Amministrativo* georgiano ai sensi del quale *'Everyone has the right to request public information regardless of its physical form and stored conditions ...'*. Con la sentenza del 12 dicembre 2007, la Corte Distrettuale di Borjomi rigettò il ricorso della giornalista, ritenendo legittimo il diniego opposto dalla cancelleria. In seconda istanza, davanti alla Corte d'Appello di Tbilisi, la giornalista affermava di non aver più bisogno della documentazione processuale originariamente richiesta dal momento che era comunque riuscita a portare a termine l'inchiesta giornalistica e che i relativi risultati erano parimenti già stati pubblicati. Ella sottolineava tuttavia che aveva comunque deciso di proporre appello poichè, a suo dire, era importante avere un precedente giudiziario di riferimento che riconoscesse l'importanza di un diritto di accesso illimitato alle informazioni di interesse pubblico. La ricorrente affermava che il fascicolo processuale richiesto conteneva informazioni di interesse pubblico e pertanto in base all'art. 37(1) del *Codice Generale Amministrativo*, tutti dovevano avere il diritto di ottenere una copia dello stesso qualora ne avessero fatto richiesta. La Corte d'Appello di Tbilisi rigettò il ricorso confermando la sentenza di primo grado e successivamente la Corte Suprema georgiana dichiarò il ricorso inammissibile, ponendo dunque fine alla vicenda giudiziaria.

Nell'*application* n. 8942/10 figurava invece come ricorrente un avvocato georgiano che era stato condannato per truffa nel marzo del 2006 dopo che aveva rubato il denaro di un proprio cliente che gli era stato affidato per il pagamento di una cauzione relativa ad un procedimento penale. Nell'ottobre 2007, l'avvocato, pur ancora in prigione, inoltrava un'istanza d'accesso alla cancelleria del tribunale di Tbilisi al fine di ottenere tutta la documentazione processuale relativa ad una serie di misure cautelari adottate in 6 diversi procedimenti penali non correlati in alcun modo tra loro. Nella richiesta, l'avvocato non forniva alcuna indicazione in merito ai motivi posti alla base dell'istanza. La cancelleria del tribunale di Tbilisi decise di inviare all'avvocato una copia di tutti i dispositivi delle misure cautelari relativi ai procedimenti

penali d'interesse di quest'ultimo, affermando come, in base al codice di procedura penale georgiano solo la parte propriamente dispositiva delle misure cautelati poteva essere divulgata. Avverso tale decisione l'avvocato presentò ricorso davanti al Tribunale di Tbilisi affermando che il diniego opposto dalla cancelleria del medesimo tribunale costituiva una violazione del suo diritto ad un accesso libero alle informazioni di interesse pubblico (sempre in base all'Art. 37(1) del *Codice Amministrativo Generale*). La Corte d'Appello di Tbilisi rigettò il ricorso sottolineando l'infondatezza delle pretese avanzate dall'avvocato ricorrente e statuendo che, in base al combinato disposto degli artt. 3(2) e 3(3) del *Codice Amministrativo Generale*, l'art. 37(1) dello stesso *Codice* non trovava applicazione con riferimento ai documenti detenuti dalle autorità giudiziarie. La Suprema Corte georgiana rigettò da ultimo il ricorso, ponendo dunque anche in questo caso fine alla vicenda giudiziaria.

Alla luce di tutto ciò dunque i tre ricorrenti (l'ONG *Studio Monitori*, la giornalista investigativa e l'avvocato georgiano) presentarono ricorso davanti la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo affermando che le autorità giudiziarie interne avevano negato loro l'accesso a documenti processuali relativi a specifici procedimenti penali e che tale condotta costituiva una violazione del diritto di accesso agli atti detenuti da amministrazioni pubbliche in base all'art. 10 della CEDU.

### 3. La pronuncia della Corte Europea e l'applicazione dei 'criteri-soglia' elaborati in Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary

La pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Studio Monitori*, riflette, come già accennato, una linea argomentativa sviluppata dalla stessa Corte nel caso *Magyar Helsinki Bizottság*, confermandone la validità e riproponendone i punti salienti in maniera puntuale e alquanto decisa. Tuttavia, i dettagli aggiunti dai giudici nel caso *Studio Monitori*, per quanto possano essere *prima facie* irrilevanti ad una prima lettura del dispositivo, a fronte di una giurisprudenza oramai (e ahimè purtroppo) in via di consolidamento, rappresentano motivo di seria riflessione su un tema che oggi sembra vedere la Corte non allinearsi in alcun modo con gli standard nazionali e internazionali di tutela del diritto di accesso all'informazione. In tal senso, infatti, con *Studio Monitori* la Corte sembra operare una sottile ma evidentemente percepibile regressione rispetto a quanto ci si sarebbe potuto aspettare a seguito dell'importante pronuncia nel caso *Magyar Helsinki Bizottság*, che pur aveva costituito un punto di approdo importante in materia. Con *Studio Monitori* sembra in qualche modo arrestarsi la pur lodevole evoluzione giurisprudenziale che aveva caratterizzato la materia nel corso degli ultimi 10 anni e forse sembrano anche spegnersi le speranze di coloro che avevano visto in *Magyar Helsinki Bizottság* non la fine ma soltanto l'inizio di un percorso giurisprudenziale volto a riconoscere (seppur ovviamente implicitamente) un generale diritto di accesso agli atti della pubblica amministrazione all'interno della cornice giuridica convenzionale.

Chiarito ciò, i giudici aprono la loro pronuncia sottolineando in termini generali che l'art. 10 della CEDU *'does not confer on the individual a right of access to information held by a public authority nor oblige the Government to impart such information to the individual'* (§ 39). Secondo la Corte dunque, l'Art. 10 si limiterebbe meramente a vietare restrizioni alla libertà di ricevere informazioni, non contemplando nè un diritto individuale di accesso ai documenti detenuti dalle pubbliche informazioni né un corrispondente obbligo positivo dello Stato di fornire i documenti richiesti. Tuttavia, i giudici di Strasburgo, richiamando *Magyar Helsinki Bizottság*, sottolineano come tale lettura non precluda la possibilità di riconoscere un diritto di accesso ai documenti e un corrispondente obbligo di rilascio da parte dello Stato in casi specifici; infatti *'such a right or*

*obligation may arise, firstly, where disclosure of the information has been imposed by a judicial order which has gained legal force and, secondly, in circumstances where access to the information is instrumental for the individual's exercise of his or her right to freedom of expression*' (§ 39, enfasi aggiunta). I giudici rimarcano ancora una volta come per poter stabilire se un diniego opposto dall'Amministrazione possa costituire una violazione del diritto alla libertà di espressione del ricorrente ai sensi dell'art. 10 CEDU, ogni caso *'must be assessed in each individual case and in the light of its particular circumstances'* (§ 39). Nell'ancorare saldamente la loro pronuncia alla sentenza della Grande Camera nel caso *Magyar Helsinki Bizottság* e riferendosi dunque specificamente alla seconda ipotesi tratteggiata (quella relativa alla strumentalità del diritto di accesso per un'effettiva esplicazione della libertà d'espressione ex Art. 10), i giudici richiamano i quattro *'threshold-criteria'* in grado di individuare le circostanze al ricorrere delle quali un diniego opposto ad una richiesta di accesso comporta una violazione dell'Art. 10 e quindi del diritto di ricevere informazioni. In particolare, sottolinea il collegio giudicante, sarà necessario tenere in considerazione: *'(a) the purpose of the information request; (b) the nature of the information sought; (c) the particular role of the seeker of the information in "receiving and imparting" it to the public; and (d) whether the information was ready and available'* (§ 39). In primo luogo assume dunque rilevanza lo scopo per cui viene presentata l'istanza di accesso; il fine ultimo del richiedente deve essere infatti quello di raccogliere e diffondere informazioni per alimentare il dibattito pubblico. Ai fini di una violazione dell'art. 10 della CEDU è pertanto necessario che il diniego opposto alla richiesta attenga a informazioni il cui ottenimento sia finalizzato allo svolgimento di attività giornalistica o comunque nell'ambito di altre attività volte a favorire il dibattito pubblico. In secondo luogo, diventa importante la natura dell'informazione richiesta: questa deve essere di interesse pubblico e va pertanto sottoposta ad un *'public-interest test'* al fine di valutare la possibilità di una sua ostensione e conseguentemente l'esistenza di un'eventuale interferenza con l'art. 10 a fronte di un diniego opposto ad un'istanza volta ad ottenere informazioni di carattere generale. A riguardo va peraltro riconosciuto come la Corte abbia ricostruito la nozione di *'informazione di interesse pubblico'* in termini piuttosto ampi, ricomprendendovi tutte quelle informazioni attinenti alla gestione dell'attività amministrativa *tout court*, o comunque concernenti questioni di spiccata valenza sociale (*Magyar Helsinki Bizottság*, § 162). Il terzo elemento rilevante attiene al ruolo ricoperto dal ricorrente; la diffusione di informazioni rilevanti per il dibattito pubblico è infatti verosimilmente connessa all'attività dei giornalisti e più in generale all'attività di tutti coloro che svolgono le funzioni di *public watchdog*. Tale funzione svolta dai ricorrenti lega indissolubilmente il diniego opposto dalla pubblica amministrazione all'esplicazione della loro libertà d'espressione. Nonostante la generica portata del disposto dell'art. 10, deve infatti rilevarsi come la Corte Europea abbia accordato un livello di tutela più elevato alla stampa e ai *media lato sensu* intesi, riconoscendo l'importanza del loro ruolo in una società democratica. Alla luce di ciò ecco che la Corte deve valutare se *'... the person seeking access to the information in question does so with a view to informing the public in the capacity of public watchdog'* (*Magyar Helsinki Bizottság* § 168). L'ultimo criterio attiene, infine, alla pronta e immediata disponibilità dei documenti contenenti le informazioni richieste, per il cui rilascio pertanto non possono essere addossati oneri alla pubblica amministrazione che si risolvano in un'attività di ricerca e raccolta della documentazione richiesta; il diniego opposto alla richiesta di accesso a documenti che si trovano nell'immediata disponibilità della pubblica amministrazione costituisce pertanto motivo di interferenza dei pubblici poteri nell'esercizio della libertà di espressione ex Art. 10 CEDU. I giudici applicano dunque tali criteri alle istanze di accesso presentate rispettivamente dalla giornalista e dall'avvocato, concludendo che in entrambi i casi tali condizioni non potevano dirsi soddisfatte.

Con riferimento all'istanza di accesso presentata dalla giornalista investigativa, la Corte, pur confermando che *'the journalistic role ... was undeniably compatible with the scope of the right to solicit access to State-held information'* (§ 40) sottolinea tuttavia che *'the purpose of [the] information request cannot be said to have satisfied the relevant criterion under Article 10 of the Convention'* (§ 40). In particolare, secondo i giudici, la giornalista e l'ONG di appartenenza non avevano indicato, all'atto di presentazione dell'istanza alla cancelleria del tribunale lo scopo che giustificava la richiesta volta all'ottenimento di una copia del fascicolo processuale poi negato. In particolare, sottolineano i giudici, non avevano fornito alcuna indicazione in merito al perché i documenti richiesti erano necessari per esercitare pienamente il loro diritto a ricevere e impartire informazioni agli altri; del resto, affermano i giudici di Strasburgo, gli ufficiali giudiziari della cancelleria avevano fatto notare ai ricorrenti tale mancanza, invitandoli a ripresentare istanza di accesso indicando le motivazioni alla base della stessa e garantendo peraltro che la richiesta in tal modo riformulata sarebbe stata nuovamente presa in esame dai pubblici ufficiali competenti. I ricorrenti, come visto, non avevano tuttavia colto tale opportunità decidendo invece di adire direttamente l'autorità giudiziaria per una presunta violazione del loro diritto illimitato di accesso alle informazioni di pubblico interesse. Rimarcano i giudici, e tale aspetto è degno di nota, che pur in assenza della documentazione processuale richiesta, la giornalista era comunque riuscita a portare a termine la propria indagine investigativa e a pubblicare i relativi risultati e tutto ciò in pendenza di quello stesso procedimento che la giornalista aveva instaurato al fine di ottenere i documenti oggetto dell'istanza negata. I giudici constatano dunque come il materiale richiesto dalla giornalista *'was not instrumental for the effective exercise of their freedom-of-expression rights'* (§ 41).

Con riferimento alla richiesta d'accesso presentata dall'avvocato georgiano, i giudici di Strasburgo sottolineano che, anche in tal caso, quest'ultimo non aveva indicato alla cancelleria, per il tramite della sua istanza, le ragioni alla base della richiesta volta ad ottenere una copia di alcuni documenti processuali concernenti l'adozione di una serie di misure cautelari. In primo luogo, secondo i giudici, non era possibile cogliere dalla documentazione presentata dall'avvocato il perché quest'ultima risultava essere indispensabile ai fini dell'esercizio effettivo dei diritti associati alla libertà d'espressione *ex art. 10 CEDU*. Peraltro, a detta dei giudici, non si comprendeva come la professione di avvocato potesse conformarsi ai parimenti elaborati dalla stessa Corte in *Magyar Helsinki Bizottság* dal momento che egli non poteva certo ritenersi un giornalista o comunque *'a representative of a "public watchdog"'* (§ 42). Secondo i giudici peraltro non si capiva come l'avvocato avrebbe potuto, ricevendo la documentazione processuale richiesta, contribuire e facilitare la diffusione di informazioni di interesse pubblico. La stessa Corte sottolineava a riguardo come i documenti richiesti dall'avvocato non sembravano contenere informazioni di interesse pubblico tali da soddisfare il *public-interest test* elaborato dalla stessa Corte in *Magyar Helsinki Bizottság*. La Corte, pur non disconoscendo *'the significance of the principle that court decisions are to be pronounced publicly and should be, in some form, made accessible to the public in the interest of the good administration of justice and transparency'* (§ 42) sottolineò nondimeno che *'the requirement that the information sought meet a public-interest test in order to prompt a need for disclosure under Article 10 of the Convention is different, as it refers to the specific subject-matter of the document, in this case of the judicial orders'* (§ 42). L'avvocato aveva esplicitamente indicato nella sua richiesta che i documenti processuali richiesti riguardavano gravi reati penali (*in primis* la corruzione) di cui si erano macchiati alti funzionari pubblici. La Corte ritenne tuttavia che, pur trattandosi di personaggi pubblici ben noti al pubblico, tale aspetto non costituiva comunque un elemento sufficiente per giustificare, ai sensi dell'art. 10 della CEDU, la consegna di una copia dei fascicoli processuali concernenti i reati in cui tali funzionari erano coinvolti: per i giudici *'the public interest is hardly the same as an audience's curiosity'* (§ 42).

Alla luce del ragionamento sviluppato nella sentenza, i giudici, concludono la loro pronuncia statuendo che nel caso in oggetto non poteva rinvenirsi una violazione dell'Art. 10 inteso nella sua accezione più estensiva di norma capace di tutelare un diritto generico di accesso agli atti detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

*4. Un altro (prevedibile) duro colpo al diritto di accesso agli atti della pubblica amministrazione: alcune osservazioni critiche*

La sentenza nel caso *Studio Monitori* non sembra costituire una sorpresa se si tiene conto della più recente giurisprudenza in materia di diritto di accesso agli atti elaborata dalla Corte Europea dei Diritti Umani negli ultimi anni. Il quadro fattuale da cui trae origine il contenzioso di fronte alla Corte non sembra peraltro lasciare adito a dubbi circa le conclusioni cui giungono gli stessi giudici sovranazionali e anzi, sembra agevolare non poco la linea argomentativa sviluppata nella sentenza, in cui si mette in rilievo, in modo breve ma quanto mai puntuale e rigoroso, l'atteggiamento negligente posto in essere dai ricorrenti al momento della presentazione delle loro istanze d'accesso di fronte alle autorità amministrative nazionali. Di fronte ad una cornice fattuale che vede i ricorrenti non illustrare in alcun modo (o in maniera decisamente superficiale) le ragioni alla base della richiesta di accesso ai documenti asseritamente di interesse generale non si vede come nel caso *Studio Monitori* la Corte avrebbe potuto decidere diversamente o addirittura procedere ad un *revirement* della sua più recente giurisprudenza in materia, scostandosi eventualmente dalla stessa. Nonostante ciò, tuttavia, per quanto l'approccio dei giudici di Strasburgo possa ritenersi conforme ai più elementari principi di ragionevolezza giuridica, la sentenza nel caso *Studio Monitori* costituisce l'ennesimo tassello di un mosaico che si va via via componendo e che non lascia presagire nulla di buono per quel che concerne il ruolo della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella salvaguardia del diritto di accesso all'informazione, soprattutto se lo si raffronta agli attuali trend internazionali e nazionali in materia che sembrano sempre di più riconoscere l'importanza e l'impellente necessità di predisporre strumenti normativi volti alla salvaguardia di tale diritto. Se è vero che già *ab origine*, la lettera dell'art. 10 presenta una formulazione di per sé più restrittiva rispetto ad analoghi strumenti internazionali a tutela dei diritti umani (si pensi ad esempio al dettato dell'art. 19(2) del [Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici](#) che garantisce espressamente anche la libertà di *cercare* le informazioni), e che dunque la lenta evoluzione della giurisprudenza della Corte potrebbe giustificarsi anche alla luce di ciò, è anche vero che la posizione della Corte in materia sembra già porsi paradossalmente in evidente contraddizione con gli stessi principi dell'organizzazione sovranazionale al cui interno opera, vale a dire il Consiglio d'Europa. Sotto tale punto di vista, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha ad esempio affermato nella [Raccomandazione n. R\(81\)19 sull'accesso alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione](#) che l'accesso alle informazioni '*shall not be refused on the ground that the requesting person has not a specific interest in the matter*' (art. 3). Inoltre, la [Convenzione del Consiglio d'Europa sull'Accesso ai Documenti Ufficiali del 2009](#), non ancora entrata in vigore, stabilisce all'Art. 4 che '[a]n applicant for an official document shall not be obliged to give reasons for having access to the official document'. Peraltro, in *Studio Monitori*, il fatto che i giudici di Strasburgo sottolineino come l'avvocato ricorrente non sia né un giornalista né '*a representative of a "public watchdog"*' si pone in evidente contrasto con l'art. 2 della medesima Convenzione dal momento che quest'ultima dispone in maniera inequivocabile che '[e]ach Party shall guarantee the right of everyone, without discrimination on any ground, to have access, on request, to official documents held by public authorities'. La Corte, nel caso *Studio Monitori* sottolinea ancora una volta che il diritto all'accesso alle

informazioni detenute dalla pubblica amministrazione rappresenta una sorta di ‘diritto di lusso’ il cui esercizio è riservato ai giornalisti e agli altri ‘cani da guardia pubblici’; in tal senso quest’ultimi, per il tramite delle loro attività, sarebbero in grado di promuovere ed agevolare l’accesso pubblico alle informazioni, facilitando al contempo la divulgazione delle informazioni nell’interesse esclusivo della *governance* pubblica. Sotto tale profilo è bene sottolineare come i giudici di Strasburgo, pur richiamando *in toto* i ‘criteri-soglia’ elaborati in *Magyar Helsinki Bizottság* continuano ad insistere precipuamente sulla rilevanza dello scopo e del carattere strumentale della richiesta presentata alla pubblica amministrazione. Disattendendo palesemente il dato testuale dell’art. 10, il quale chiaramente riconosce che *ogni persona* ha diritto alla libertà d’espressione e alle libertà correlate, i giudici optano per un’interpretazione estensiva della norma di stampo eminentemente elitario secondo la quale, in sostanza, il diritto di accesso non costituisce un diritto che spetta a chiunque. Se è vero che l’art. 10 riconosce a tutti gli individui i diritti ivi enucleati, non si comprende come possa la Corte propendere poi per un’interpretazione che valuti, ai fini del riconoscimento della titolarità del diritto, lo status della persona che inoltra l’istanza di accesso, considerando tale ultimo aspetto elemento decisivo per il riconoscimento del diritto. Il diritto di accesso derivante dalla consolidata interpretazione estensiva del disposto di cui all’Art. 10 CEDU farebbe capo solo ai ‘*public watchdog*’ in grado di giustificare la strumentalità della loro richiesta d’accesso.

Ma v’è di più. In *Studio Monitori*, i giudici della quinta sezione della Corte di Strasburgo aggiungono un ulteriore e (ahimè) pericoloso dettaglio ai ‘criteri soglia’ elaborati precedentemente, restringendo ancor di più la portata del diritto all’accesso agli atti derivante dall’art. 10 CEDU. Infatti, sebbene in *Studio Monitori* la Corte chiarisca che il criterio relativo allo scopo della richiesta e al carattere strumentale della stessa vada interpretato nel senso di imporre a colui che presenta richiesta d’accesso anche di specificare nella stessa il motivo alla base dell’istanza vale a dire la divulgazione dell’informazione al pubblico, è anche vero, tuttavia, che i giudici, oltre a imporre la strumentalità della richiesta, aggiungono anche la condizione relativa alla necessità dell’informazione a fini giornalistici, suggerendo dunque implicitamente che la documentazione richiesta debba essere indispensabile per lo svolgimento dell’attività giornalistica. In tal senso, la neo soglia della necessità rappresenta indubbiamente un parametro ancor più rigido rispetto a quello della mera strumentalità capace di rendere più agevole, per l’Amministrazione nei cui confronti l’istanza di accesso viene presentata, opporre un diniego. È noto infatti che i giornalisti non possono essere sempre in grado di sapere anticipatamente se una data informazione risulta essere necessaria e imprescindibile ai fini dello svolgimento della propria attività e che per tale motivo spesso le richieste da loro stessi avanzate si caratterizzano per una certa genericità per quanto attiene il contenuto della medesima. Peraltro, la stessa Corte di Strasburgo ha in talune circostanze sottolineato come ‘*the gathering of information is an essential preparatory step in journalism and is an inherent, protected part of press freedom*’ ([Shapovalov v. Ukraine, ric. n. 45835/05, sentenza del 31 Luglio 2012, Corte EDU § 68](#)). Da tale giurisprudenza sembrerebbe dunque potersi desumere che un accesso più ampio alle informazioni, anche di quelle non strettamente necessarie a condurre l’attività giornalistica si rivelerebbe un elemento fondamentale quanto meno nella fase preparatoria della documentazione che verrà originariamente impiegata per l’elaborazione della futura ‘notizia giornalistica’. Il neo forgiato requisito della necessità dell’informazione richiesta sembra dunque in qualche modo contrastare con tale ultimo assunto giurisprudenziale. Inoltre, come accaduto nel caso *Studio Monitori*, se un giornalista riesce comunque a elaborare la notizia pur in assenza della documentazione con riferimento alla quale era stata precedentemente inoltrata, senza successo, istanza di accesso, la Corte potrebbe considerare tale aspetto come un indice della non

strumentalità della documentazione richiesta, rendendo dunque inapplicabile l'Art. 10 nella sua accezione estensiva. Ciò significa che, a livello nazionale, l'Amministrazione potrebbe opporre il suo diniego ad una richiesta d'accesso presentata da un giornalista, speculando su una presunta non necessarietà dell'oggetto della stessa per fini giornalistici e affermando che il giornalista sarà comunque in grado, pur in assenza dell'informazione richiesta, di svolgere la propria attività e di elaborare e divulgare una determinata notizia impiegando, ad esempio, altre fonti. Tale circostanza potrebbe dunque essere utilizzata dalla Corte per negare l'applicabilità dell'Art. 10 della CEDU nell'eventualità che si instauri un giudizio dinanzi ad essa.

FABRIZIO VONA