

Il diritto di accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche nella giurisprudenza della Corte EDU: funzione democratica dell'informazione e limiti convenzionali alla divulgazione

di Mario Papavero

Keywords: Access to information; Article 10 ECHR; Transparency of public authorities

1. – Il presente contributo muove dall'analisi della sentenza *Nederlandse Omroep Stichting e altri c. Paesi Bassi* (ric. n. 20066/18, 21-04-2026), assumendola quale punto di osservazione privilegiato per approfondire il rapporto, inscritto entro confini mobili e mai compiutamente tracciati, tra conoscibilità dell'azione pubblica e salvaguardia delle ragioni della riservatezza.

Sul piano sistematico, la sentenza in esame si colloca nel percorso evolutivo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) volto a valorizzare la funzione dell'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) quale parametro non soltanto di tutela della libertà individuale di espressione, ma anche di salvaguardia dei principi dell'ordinamento democratico europeo – tra cui la *rule of law*, il pluralismo e il controllo diffuso sull'esercizio del potere pubblico (S. Gianello, *Sul (possibile) utilizzo della CEDU come argine alle sistemiche violazioni dello Stato di diritto*, in *DPCE online*, 2019, 4, 2379 ss.).

In tale prospettiva si inserisce il riconoscimento, nell'ambito dell'art. 10 CEDU, di una tutela convenzionale dell'interesse all'accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche. Tale evoluzione non ha tuttavia condotto alla configurazione di un generale diritto alla conoscibilità dell'intera attività amministrativa, estraneo alla struttura della Convenzione, bensì all'individuazione delle condizioni nelle quali il diniego di divulgazione può assumere rilievo quale limitazione della libertà di ricevere e comunicare informazioni.

È precisamente su questo terreno che viene in rilievo la tensione tra l'esigenza di trasparenza dell'azione dei pubblici poteri e la necessità di preservare la riservatezza di informazioni la cui diffusione possa compromettere interessi pubblici essenziali, soprattutto nei settori della sicurezza nazionale, della politica estera e del processo decisionale governativo. Una tensione che investe in modo particolare i soggetti chiamati a esercitare un controllo informato sull'operato dei pubblici poteri, anche attraverso l'accesso alle informazioni da questi detenute, come, ad esempio, la stampa, che concorre a tale attività attraverso la raccolta, verifica e diffusione di notizie di interesse generale, in coerenza con il ruolo di *public watchdog* riconosciutole dalla giurisprudenza convenzionale (M. Ferrara, *Sui costi privati del pubblico interesse nella comunicazione giornalistica*, in *DPCE online*, 2015, 2, 226-227).

La posizione qualificata che può essere riconosciuta a tali soggetti, tuttavia, non si traduce nella prevalenza automatica dell'esigenza divulgativa rispetto agli interessi contrapposti, poiché la legittimità delle restrizioni alla libertà di

espressione deve comunque essere valutata alla luce delle circostanze del caso concreto e del principio di proporzionalità (F. Mollo, *La prospettiva della Corte europea dei diritti dell'uomo nel dialogo multilivello in tema di protezione dei dati personali*, in *Jus Civile*, 2023, 1, 145-174).

La particolare complessità della materia discende, del resto, dalla natura non assoluta della libertà di espressione convenzionalmente garantita. L'art. 10 CEDU, infatti, dopo aver riconosciuto il diritto di ricevere e comunicare informazioni senza ingerenze delle autorità pubbliche, ammette al secondo paragrafo limitazioni purché previste dalla legge, dirette al perseguimento di finalità legittime e necessarie in una società democratica.

La sentenza consente dunque di verificare come la giurisprudenza di Strasburgo abbia gradualmente spostato il piano dell'indagine: dalla questione astratta della riconducibilità dell'accesso alle informazioni nell'ambito dell'art. 10 CEDU alla definizione dei criteri attraverso i quali valutare la legittimità delle restrizioni nazionali e il necessario equilibrio tra principio di trasparenza e tutela di interessi pubblici qualificati.

Su queste premesse, l'indagine si svilupperà lungo una progressione argomentativa volta dapprima a ricostruire i tratti salienti della vicenda e le principali questioni sottoposte all'esame della Corte (§ 2), quindi a ripercorrere il più ampio sviluppo della giurisprudenza convenzionale in materia di accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche, sino alla sistematizzazione operata dalla sentenza *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria* (ric. n. 18030/11, 8-11-2016) e ai suoi successivi sviluppi (§ 3); si tornerà, infine, alla decisione in commento, per verificare il modo in cui essa declina, nel caso concreto, l'equilibrio tra funzione democratica dell'informazione e tutela di interessi pubblici qualificati (§ 4).

2. – La vicenda trae origine dalle richieste di accesso presentate da alcune organizzazioni giornalistiche olandesi ai sensi della *Wet openbaarheid van bestuur* (Wob), la normativa allora vigente nei Paesi Bassi in materia di accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche. Le ricorrenti chiedevano la divulgazione della documentazione relativa alla gestione governativa del disastro del volo MH17, con particolare riferimento ai verbali e agli atti elaborati dal *Ministerial Crisis Management Committee* (MCCb) e dall'*Interministerial Crisis Management Committee* (ICCb), organismi incaricati del coordinamento della risposta istituzionale all'evento.

L'istanza veniva accolta solo parzialmente dal Ministro competente, che negava l'accesso a 79 dei 255 documenti richiesti, richiamando diverse esigenze di interesse pubblico previste dalla normativa nazionale, tra cui la tutela del processo decisionale interno dell'amministrazione, delle relazioni internazionali, della vita privata dei soggetti coinvolti e della sicurezza nazionale.

A seguito dell'impugnazione proposta dalle richiedenti, il Tribunale regionale riteneva insufficiente la motivazione posta a fondamento del diniego, rilevando la necessità di una valutazione maggiormente analitica della documentazione e imponendo all'amministrazione un nuovo esame secondo un criterio individualizzato, documento per documento e sezione per sezione. In esecuzione di tale pronuncia, il Ministro disponeva la divulgazione integrale o parziale di numerosi atti, confermando tuttavia il rifiuto di accesso con riferimento ai verbali del MCCb e ad alcune parti dei verbali dell'ICCb.

La controversia giungeva quindi dinanzi alla Divisione giurisdizionale amministrativa del Consiglio di Stato dei Paesi Bassi, che riformava parzialmente la decisione di primo grado, ritenendo che la divulgazione dei verbali del MCCb avrebbe potuto compromettere il libero svolgimento delle consultazioni governative e il corretto funzionamento dell'organo di coordinamento ministeriale. Quanto alla censura fondata sull'art. 10 CEDU, il giudice nazionale riteneva che il

sistema previsto dalla Wob fosse, in linea generale, compatibile con la Convenzione, ammettendo la possibilità di superare le limitazioni all'accesso soltanto in presenza di "circostanze eccezionali idonee" a giustificare la prevalenza dell'interesse alla divulgazione.

Esauriti i rimedi interni, le ricorrenti adivano la Corte EDU, lamentando che il diniego di accesso opposto dalle autorità olandesi avesse determinato un'ingerenza sproporzionata nella libertà di ricevere e comunicare informazioni garantita dall'art. 10 CEDU.

Con sentenza del 21 aprile 2026, la Corte ha rigettato il ricorso, ritenendo che il parziale diniego di accesso non integrasse una violazione dell'art. 10 CEDU. Nello specifico, essa ha rilevato come le autorità nazionali avessero proceduto a un corretto bilanciamento tra la libertà di informazione e gli interessi pubblici contrapposti – segnatamente, la tutela della riservatezza del processo deliberativo governativo, la sicurezza nazionale e le relazioni internazionali – nel rispetto del margine di apprezzamento loro riconosciuto in materia di accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche. Ne è conseguita l'esclusione della violazione dell'art. 10 CEDU, avendo la Corte ritenuto che le ragioni poste a fondamento del diniego fossero pertinenti e sufficienti e che il bilanciamento operato dalle autorità nazionali non oltrepassasse tale margine.

3. – La comprensione della decisione in commento impone una preliminare ricostruzione del complesso iter attraverso il quale la Corte EDU ha nel tempo precisato la portata dell'art. 10 CEDU, sino a ricondurre, entro determinati limiti, anche l'accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche nell'ambito della libertà convenzionale di ricevere informazioni.

La genesi del percorso interpretativo alla base della decisione risiede nella formulazione dell'art. 10 CEDU e nella sua successiva elaborazione giurisprudenziale. I lavori preparatori dell'art. 10 CEDU mostrano, infatti, come il progetto originario, ispirato all'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, includesse espressamente anche la libertà di «ricercare» le informazioni. Tale riferimento venne successivamente eliminato nel corso dei lavori del Comitato redazionale, orientando la disposizione verso la tutela della sola libertà di ricevere e comunicare informazioni. La scelta non ha impedito, tuttavia, una successiva interpretazione evolutiva della norma: la Commissione europea dei diritti dell'uomo e, successivamente, la Corte di Strasburgo hanno ritenuto infatti che una modifica testuale avrebbe potuto irrigidire il significato dell'art. 10, compromettendo proprio quella capacità espansiva che avrebbe consentito alla Convenzione di adattarsi alle trasformazioni della società democratica (M. Vacirca, *Il diritto di accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2017, 6, 755 ss.).

L'art. 10 CEDU ha così rappresentato uno degli ambiti nei quali maggiormente si è manifestata la natura evolutiva della giurisprudenza convenzionale, passando da una concezione prevalentemente individuale della libertà di espressione ad una lettura nella quale essa assume anche una dimensione istituzionale, quale strumento di controllo democratico sull'esercizio del potere pubblico. Tale sviluppo non è stato tuttavia lineare, poiché la Corte ha oscillato tra un'interpretazione maggiormente aderente al dato letterale della disposizione e una lettura più ampia, finalizzata ad assicurare effettività ai principi sottesi alla Convenzione.

In tale percorso ha assunto altresì rilievo il dialogo con altre giurisdizioni internazionali dei diritti umani, in particolare con la Corte interamericana dei diritti dell'uomo. Come osservato in dottrina, alcune decisioni della Corte di Strasburgo sono state influenzate, soprattutto in determinate fasi, dagli standard elaborati nell'ambito del sistema interamericano, caratterizzato da una concezione

maggiormente ampia della libertà di espressione e del diritto di accesso alle informazioni (M. Vacirca, *Il diritto di accesso*, cit.; E.A. Bertoni, *The Inter-American Court of Human Rights and the European Court of Human Rights: A Dialogue on Freedom of Expression Standards*, in *Eur. Human Rights L. Rev.*, 331 ss. (2009)).

Significativa, in questo senso, è la sentenza della Grande Camera *Stoll c. Svizzera* (ric. n. 69698/01, 10-12-2007). In tale pronuncia, la Corte EDU ha valorizzato per la prima volta la giurisprudenza interamericana in materia di libertà di espressione, richiamando il precedente *Claude Reyes c. Cile*, successivamente posto alla base delle argomentazioni sviluppate in *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*, pronuncia che rappresenta il principale punto di svolta nella emersione, nell'ambito dell'art. 10 CEDU, di una tutela convenzionale dell'accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche.

Fatta questa precisazione, la prima fase della giurisprudenza convenzionale è caratterizzata da un'interpretazione strettamente aderente al dato letterale dell'art. 10 CEDU. A partire dalla sentenza *Leander c. Svezia* (ric. n. 9248/81, 26-3-1987), la Corte afferma infatti che la libertà di ricevere informazioni tutela essenzialmente il diritto di ricevere notizie che altri intendano comunicare, ma non comprende né un autonomo diritto di accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche né un corrispondente obbligo positivo di divulgazione gravante sullo Stato (*Leander*, § 74).

Tale impostazione viene successivamente confermata in *Gaskin c. Regno Unito* (ric. n. 10454/83, 7-7-1989, § 52), nonché in *Guerra e altri c. Italia* (ric. n. 116/1996/735/932, 19-2-1998), ove la Corte, pur a fronte della diversa impostazione sostenuta dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo – favorevole a ricavare dall'art. 10 un obbligo positivo di comunicazione di informazioni rilevanti per la tutela della salute pubblica – mantiene ferma la lettura restrittiva della disposizione, escludendo che la libertà di ricevere informazioni possa tradursi in un generale obbligo di divulgazione in capo allo Stato (M. Vacirca, *Il diritto di accesso*, cit.). Lo stesso orientamento viene definitivamente qualificato come “*settled case-law*” nella sentenza *Roche c. Regno Unito* (ric. n. 32555/96, 19-10-2005, § 172).

Il primo significativo temperamento di tale indirizzo si rinviene nella decisione *Sdružení Jihočeské Matky c. Repubblica Ceca* (ric. n. 19101/03, 10-7-2006).

In tale occasione, pur ribadendo che l'art. 10 CEDU non garantisce un generale diritto di accesso ai documenti detenuti dalle autorità pubbliche, la Corte riconosce, per la prima volta, che il rifiuto opposto dall'amministrazione può assumere rilievo nell'ambito della libertà di ricevere informazioni convenzionalmente garantita. Il diniego non viene così più considerato esclusivamente quale mancata attribuzione di un beneficio previsto dal diritto interno, ma può integrare un'ingerenza nella libertà di espressione, suscettibile di essere scrutinata alla luce dei requisiti di cui all'art. 10, § 2, CEDU.

L'evoluzione trova poi un ulteriore sviluppo nella sentenza *Társaság a Szabadságjogokért c. Ungheria* (ric. n. 37374/05, 14-4-2009), nella quale viene valorizzato il nesso strumentale tra l'accesso alle informazioni e l'esercizio della libertà di espressione. La Corte afferma infatti che, quando l'informazione richiesta sia funzionale all'attività di soggetti chiamati a svolgere una funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri, l'ostacolo all'accesso non incide soltanto sulla conoscibilità dell'atto, ma compromette la possibilità stessa di raccogliere e diffondere informazioni destinate ad alimentare il dibattito pubblico.

La sentenza segna così un decisivo mutamento di prospettiva: la tutela dell'accesso alle informazioni non trova fondamento nell'esistenza di un autonomo diritto alla conoscenza dei documenti amministrativi, bensì nella funzione democratica che l'informazione assume ai fini dell'effettività della libertà di espressione.

Lo snodo decisivo, tuttavia, è rappresentato dalla citata sentenza *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*, nella quale la Corte EDU compie un passaggio fondamentale nel definire il rapporto tra libertà di espressione e accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche.

La rilevanza sistematica della pronuncia, oggetto di ampia riflessione in dottrina (*ex multis*, E. Carpanelli, *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*, in *Osservatorio AIC*, 2017, 2, 1-16), risiede anzitutto nel richiamo alla natura della Convenzione quale “*living instrument*”. In questa prospettiva, le disposizioni convenzionali devono essere interpretate alla luce dell’evoluzione delle condizioni sociali e giuridiche degli Stati contraenti, senza che il loro significato rimanga ancorato al contesto storico della loro adozione (F. Buffa, *La giurisprudenza Cedu tra progresso sociale e conservazione dello status quo*, in *Questione giustizia. Speciale: La Corte di Strasburgo*, 2019, 187 ss.). Tale impostazione si collega alla dottrina del consenso europeo, attraverso la quale la Corte attribuisce rilievo, ai fini dell’interpretazione convenzionale, allo sviluppo della prassi degli Stati aderenti alla Convenzione (K. Dzehtsiarou, *European Consensus and the Legitimacy of the European Convention on Human Rights*, Cambridge, 2015).

In quest’ottica emerge anche il duplice ruolo della Corte di Strasburgo, chiamata, da un lato, a risolvere la controversia concreta sottoposta alla sua attenzione e, dall’altro, a individuare principi destinati a proiettarsi oltre il singolo caso, contribuendo alla progressiva costruzione degli standard convenzionali (A. Ruggeri, *Al servizio dei diritti: la Cedu e la giurisprudenza convenzionale attraverso le pagine di un commentario*, in *Dir. Comp.*, 2026, 1, 110 ss.).

In secondo luogo, la pronuncia *Magyar* mostra come l’interpretazione dell’art. 10 CEDU si sia sviluppata anche alla luce dell’evoluzione degli strumenti europei e internazionali in materia di accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche. La Grande Camera valorizza, da un lato, i lavori preparatori della disposizione convenzionale, escludendo che la mancata inclusione della libertà di “cercare informazioni” nel testo definitivo della Convenzione implichi l’assenza di qualsiasi tutela dell’accesso; dall’altro, gli sviluppi successivi del diritto europeo, richiamando gli strumenti del Consiglio d’Europa, il diritto dell’Unione europea e la giurisprudenza degli altri sistemi regionali di tutela dei diritti umani, in particolare *Claude Reyes c. Cile* (*Magyar*, § 138 ss.). Tale apertura interpretativa si inserisce nel più ampio fenomeno del dialogo tra Corti internazionali e trova fondamento nel criterio sistematico di cui all’art. 31, par. 3, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, valorizzato anche dalla dottrina internazionalistica (B. Conforti, M. Iovane, *Diritto Internazionale*, Napoli, 2023). La Corte, tuttavia, non ricava da tale evoluzione un generale diritto convenzionale alla conoscibilità degli atti pubblici, mantenendo la tutela dell’art. 10 ancorata alla funzione democratica dell’informazione e alla sua capacità di alimentare il dibattito pubblico.

Da ultimo, la sentenza *Magyar* sistematizza i criteri per stabilire quando il diniego di accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche possa integrare un’ingerenza nella libertà di ricevere informazioni garantita dall’art. 10 CEDU (*Magyar*, §§ 157-170; per un’ampia disamina, E. Carpanelli, *Sul diritto di accesso alle informazioni di interesse pubblico detenute dallo Stato*, cit.). Tali criteri delimitano l’ambito di operatività della tutela convenzionale e riguardano la finalità della richiesta, la natura dell’informazione, la posizione del richiedente e la disponibilità dell’informazione presso l’autorità pubblica.

La pronuncia costituisce così il punto di approdo del percorso evolutivo della giurisprudenza di Strasburgo. Su tale base si collocano le successive pronunce *Studio Monitori e altri c. Georgia* (ricc. nn. 44920/09 e 8942/10, 30-01-2020) e *Šeks c. Croazia* (ric. n. 39325/20, 03-02-2022), nelle quali la Corte precisa la

portata applicativa dei criteri elaborati nella pronuncia *Magyar*, verificandone l'operatività rispetto a fattispecie nelle quali il rapporto tra accesso alle informazioni e libertà di espressione assumeva configurazioni differenti.

In particolare, nella sentenza *Studio Monitori*, la Corte sembra valorizzare ulteriormente il requisito della strumentalità della richiesta rispetto all'esercizio della libertà di espressione. Pur confermando l'impostazione elaborata in *Magyar*, infatti, essa chiarisce che il richiedente deve dimostrare il collegamento tra l'informazione richiesta e la finalità di contribuire al dibattito pubblico, precisando la funzione che tale informazione è destinata ad assumere nell'ambito dell'attività di raccolta e diffusione delle notizie. Coerentemente con questa impostazione, la Corte ribadisce che l'art. 10 CEDU non può essere interpretato nel senso di riconoscere un generale diritto di accesso agli atti amministrativi, ma tutela esclusivamente quelle richieste informative che presentino un nesso qualificato con l'esercizio della libertà di espressione e con la funzione democratica dell'informazione (sul punto, F. Vona, *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 altri c. Georgia*, in *Riv. Oidu*, 2020, 5, 1181-1189).

4. – La pronuncia della Corte EDU nel caso *Nederlandse*, pur collocandosi nel solco della giurisprudenza consolidata in materia di accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche, offre l'occasione per una riflessione più ampia sul rapporto tra le esigenze di trasparenza dell'azione pubblica e la necessità di preservare la riservatezza del processo decisionale governativo, soprattutto quando siano coinvolti interessi pubblici sensibili.

Richiamando i principi elaborati nella propria precedente giurisprudenza, la Corte ribadisce anzitutto che l'art. 10 CEDU non riconosce un generale diritto convenzionale di accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche, né impone agli Stati contraenti un obbligo indiscriminato di divulgazione. La disposizione convenzionale può tuttavia assumere rilievo quando l'accesso richiesto sia funzionale all'esercizio della libertà di ricevere e comunicare informazioni, attraverso la raccolta e la diffusione di dati idonei ad alimentare il dibattito pubblico. In tali circostanze, il diniego opposto dall'autorità pubblica non costituisce una mera mancata concessione di un vantaggio previsto dall'ordinamento interno, ma può integrare un'ingerenza nella libertà di espressione tutelata dalla Convenzione (*Nederlandse*, § 66).

Su tali premesse, la Corte applica i quattro criteri elaborati dalla Grande Camera nella sentenza *Magyar*, destinati a individuare le circostanze nelle quali un rifiuto di accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche assume rilievo convenzionale: la finalità perseguita dalla richiesta, la natura delle informazioni domandate, il ruolo del richiedente e la disponibilità delle informazioni presso l'autorità pubblica (*Nederlandse*, § 67). Tali criteri, che in linea di principio operano in modo cumulativo (Corte EDU, *Girginova c. Bulgaria*, ric. n. 4326/18, 4-3-2025, § 59), costituiscono i parametri attraverso i quali verificare se, nel caso concreto, l'accesso alle informazioni rivesta una funzione strumentale rispetto all'effettivo esercizio della libertà di espressione.

Nel caso di specie, la Corte ritiene integrati tali presupposti, valorizzando in particolare la posizione delle parti ricorrenti quali soggetti operanti nel settore dell'informazione pubblica, la rilevanza generale delle informazioni richieste e il fatto che esse fossero già disponibili presso l'autorità nazionale (*Nederlandse*, §§ 68-71). La pronuncia conferma così l'impostazione inaugurata in *Magyar*, secondo cui la protezione convenzionale dell'accesso alle informazioni non discende dall'esistenza di un autonomo diritto alla conoscibilità degli atti pubblici, bensì dalla

funzione democratica che tali informazioni possono assumere quando siano destinate a consentire un controllo diffuso sull'operato dei pubblici poteri.

Accertata l'applicabilità dell'art. 10 CEDU alla fattispecie concreta, la Corte esamina il diniego opposto dalle autorità nazionali secondo lo schema delineato dal secondo paragrafo della disposizione convenzionale, verificando cioè se l'ingerenza nella libertà di ricevere e comunicare informazioni fosse prevista dalla legge, perseguisse una delle finalità legittime indicate dalla Convenzione e risultasse necessaria in una società democratica.

Tale passaggio segna uno spostamento del piano dell'indagine: una volta riconosciuto che la richiesta informativa rientra nell'ambito di protezione dell'art. 10 CEDU, il problema interpretativo non riguarda più l'astratta riconducibilità dell'accesso alla disposizione convenzionale, bensì la determinazione dei limiti entro i quali tale tutela può essere concretamente esercitata e legittimamente compressa.

Sotto tale profilo, la Corte esclude che il diniego possa ritenersi privo di base normativa, riconoscendo che le disposizioni della normativa olandese richiamate dall'autorità amministrativa costituivano una base legale sufficientemente accessibile e prevedibile ai fini dell'art. 10, § 2, CEDU (*Nederlandse*, § 91). Né assume rilievo decisivo, in questa fase dell'esame, la censura formulata dalle parti ricorrenti con riguardo al criterio delle “*very special circumstances*”: secondo la Corte, infatti, tale questione non attiene alla legittimità astratta del parametro utilizzato dalle autorità nazionali, bensì alla valutazione della sua concreta incidenza nell'ambito del successivo giudizio di proporzionalità (*Nederlandse*, § 92).

La Corte riconduce successivamente i motivi posti a fondamento del diniego agli interessi legittimi contemplati dall'art. 10, § 2, CEDU, individuandoli, in particolare, nella tutela della sicurezza nazionale, delle relazioni internazionali, della riservatezza delle informazioni e dei diritti dei terzi.

Il fulcro della pronuncia risiede nel vaglio del requisito della “necessità in una società democratica” della limitazione prevista dalla normativa interna.

Tale formula, che la Corte EDU ha elaborato nei termini dell'esistenza di un “*pressing social need*”, richiama la nozione sviluppata sin dalla sentenza *Sunday Times c. Regno Unito* (ric. n. 6538/74, 26-04-1979), nella quale i giudici di Strasburgo hanno precisato che il termine “necessaria” non è sinonimo di “indispensabile”, ma implica l'esistenza di un'esigenza sociale imperativa, non potendo essere ricondotto a concetti più elastici quali quelli di misura semplicemente opportuna, ragionevole o desiderabile (*Sunday Times*, § 59). Ciò chiarito, la verifica della necessità dell'ingerenza si articola nella valutazione della sussistenza di un bisogno sociale impellente, della proporzionalità della restrizione rispetto allo scopo legittimo perseguito e della pertinenza e sufficienza delle ragioni addotte dalle autorità nazionali a sostegno della misura limitativa (*Sunday Times*, cit., § 62). Tale criterio, tuttavia, non è immune da rilievi critici in dottrina, soprattutto in relazione alla sua capacità di garantire prevedibilità e uniformità nell'applicazione dei diritti convenzionali (J. Gerards, *How to improve the necessity test of the European Court of Human Rights*, in 11(2) *Int. J. Const. L.*, 466 ss. (2013)).

Ad ogni modo, nel procedere a tale verifica, la Corte richiama il consolidato principio secondo cui gli Stati contraenti godono di un certo margine di apprezzamento, definito in dottrina come «lo spazio di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri nelle modalità attraverso cui essi danno attuazione agli standard convenzionali, tenendo conto delle specifiche circostanze e condizioni proprie di ciascun ordinamento nazionale» (Y. Arai-Takahashi, *The defensibility of the margin of appreciation doctrine in the ECHR: value-pluralism in the European integration*, in *Rev. Eur. Dr. Publ.*, 2001, 1162 ss.). Esso è stato altresì concepito come uno strumento attraverso il quale la Corte europea concilia la sovranità degli Stati contraenti con gli obblighi derivanti dalla Convenzione (R.ST.J. Macdonald, *The*

margin of appreciation in the jurisprudence of the European Court of Human Rights, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1992, 95 ss.).

L'ampiezza di tale margine varia in funzione della disposizione convenzionale coinvolta, della natura degli interessi perseguiti e delle circostanze del caso concreto. Come chiarito dalla stessa Corte, infatti, «Le autorità nazionali godono di un certo margine di apprezzamento nel determinare ciò che rientra nell'interesse generale della collettività» (Corte EDU, *Beyeler c. Italia*, ric. n. 33202/96, 5-01-2000, § 112). In questa prospettiva, il margine di apprezzamento assume una funzione di equilibrio tra l'esigenza di assicurare uniformità nell'interpretazione convenzionale e la necessità di preservare il pluralismo degli ordinamenti nazionali, valorizzando le differenze tra tradizioni giuridiche diverse (F. Donati, P. Milazzo, *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, in P. Falzea, A. Spadaro, L. Ventura (cur.), *La Corte Costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2003, 65-117).

Tale margine, tuttavia, non comporta la totale sottrazione della decisione statale al controllo della Corte europea, alla quale spetta il compito di verificare in via definitiva la compatibilità della restrizione con il diritto convenzionale. Come precisa la Corte, il requisito della necessità ai sensi dell'art. 10, § 2, CEDU implica sì il riconoscimento di un certo spazio valutativo agli Stati contraenti, ma esso opera *“hand in hand with European supervision”*, comprendendo sia la legislazione interna sia le decisioni adottate dalle autorità nazionali in applicazione della stessa (*Nederlandse*, § 94.2).

Si configura così un modello di controllo sussidiario, nel quale la valutazione dell'esistenza di un'esigenza sociale imperativa è rimessa, in prima battuta, alle autorità nazionali, ma sottoposta al sindacato della Corte europea quanto alla proporzionalità della misura e alla pertinenza e sufficienza delle ragioni poste a suo fondamento. La Corte, infatti, precisa che il proprio compito non consiste nel sostituirsi alle autorità nazionali competenti, bensì nel verificare, alla luce dell'art. 10 CEDU, se le decisioni adottate nell'esercizio del margine di apprezzamento siano compatibili con la libertà di espressione. A tal fine, essa valuta l'ingerenza nel suo complesso, accertando se sia proporzionata allo scopo perseguito e sorretta da motivazioni pertinenti e sufficienti (*Nederlandse*, § 94.3; nello stesso senso, Corte EDU *Observer e Guardian c. Regno Unito*, ric. n. 13585/88, 26-11-1991, § 59).

Sotto questo aspetto, pertanto, il margine di apprezzamento assume una funzione non già derogatoria, ma complementare rispetto al controllo convenzionale, consentendo alla Corte di elaborare standard comuni senza imporre un modello uniforme di disciplina interna.

L'esercizio di tale controllo implica, infine, una valutazione complessiva dell'ingerenza, nella quale assumono rilievo l'importanza del diritto inciso, l'intensità della restrizione, la consistenza dell'interesse pubblico perseguito e l'adequatezza delle garanzie procedurali riconosciute all'interessato. Tale approccio trova fondamento nel principio di proporzionalità, considerato dalla dottrina quale criterio generale di valutazione delle limitazioni ai diritti fondamentali nell'ordinamento internazionale (E. Cannizzaro, *Il principio di proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, 2000).

Ed è proprio alla luce di tali coordinate ermeneutiche che la Corte ha esaminato il diniego di accesso opposto dalle autorità olandesi. La peculiarità della controversia risiedeva nella necessità di individuare un equilibrio tra due interessi potenzialmente confliggenti: da un lato, l'interesse delle parti ricorrenti ad ottenere informazioni funzionali all'esercizio della libertà di ricevere e diffondere informazioni; dall'altro, l'esigenza di preservare la riservatezza di informazioni la cui divulgazione avrebbe potuto incidere su interessi connessi alla sicurezza nazionale.

Orbene, i profili di maggiore rilievo della pronuncia possono essere ricondotti a due distinti ordini di ragioni, tra loro strettamente connessi: uno di natura procedurale e l'altro di carattere sostanziale.

Sotto il primo profilo, la Corte attribuisce particolare rilevanza alle modalità attraverso cui le autorità nazionali hanno proceduto alla valutazione della richiesta di accesso: la consistenza delle garanzie procedurali riconosciute alle parti ricorrenti costituisce, infatti, un elemento destinato ad incidere direttamente sul giudizio di proporzionalità dell'ingerenza.

Si tratta di un'impostazione ormai consolidata nella giurisprudenza convenzionale, secondo la quale, anche in presenza di interessi pubblici particolarmente sensibili, quali quelli connessi alla sicurezza nazionale, la limitazione dei diritti garantiti dalla Convenzione deve essere accompagnata da adeguati strumenti procedurali idonei a prevenire decisioni arbitrarie. In quest'ottica, la Corte ha recentemente ribadito che la correttezza del procedimento interno, la possibilità di un esame contraddittorio della misura restrittiva e il controllo esercitato da un organo indipendente costituiscono elementi rilevanti ai fini della valutazione della proporzionalità dell'ingerenza ai sensi dell'art. 10, § 2, CEDU (Corte EDU, *Saure c. Germania*, ric. n. 8819/16, 8-11-2022, §§ 53-55).

In particolare, nella fattispecie in esame, la Corte osserva come le decisioni ministeriali fossero state sottoposte ad un effettivo controllo giurisdizionale, nell'ambito di un procedimento rispettoso del principio del contraddittorio (*Nederlandse*, § 100). La facoltà riconosciuta alle parti ricorrenti di contestare il diniego dinanzi ad un'autorità giudiziaria indipendente, unitamente alla possibilità per i giudici nazionali di esaminare direttamente la documentazione nella sua versione integrale, viene considerata un elemento decisivo ai fini della valutazione della proporzionalità della restrizione.

In quest'ottica, infatti, il controllo giurisdizionale interno assume una duplice funzione: da un lato, garantisce che il richiamo ad interessi sensibili, quali quelli connessi alla sicurezza nazionale, non si traduca in una limitazione arbitraria del diritto di accesso alle informazioni; dall'altro, costituisce uno degli elementi attraverso cui la Corte europea valuta la pertinenza e sufficienza delle ragioni poste a fondamento della restrizione.

L'altro elemento di rilievo della pronuncia attiene al profilo sostanziale, relativo alla delimitazione della portata del diritto di accesso alle informazioni detenute dallo Stato e ai criteri attraverso i quali deve essere individuato il necessario equilibrio tra principio di trasparenza e tutela degli interessi contrapposti.

Da questo punto di vista, la Corte valorizza il fatto che l'ordinamento olandese riconosca, quale principio generale, l'accessibilità delle informazioni detenute dalle autorità pubbliche, prevedendo tuttavia limiti finalizzati alla protezione di interessi specifici. Tale modello viene ritenuto compatibile con l'art. 10, § 2, CEDU nella misura in cui le restrizioni all'accesso non si traducano in esclusioni arbitrarie della conoscibilità dell'azione amministrativa, ma risultino giustificate dalla necessità di preservare interessi convenzionalmente rilevanti (*Nederlandse*, § 102).

La pronuncia conferma così la natura strumentale e condizionata del diritto di accesso ricavabile dall'art. 10 CEDU. La Corte, infatti, non riconosce un autonomo diritto generale alla conoscibilità dell'attività amministrativa, ma subordina la protezione convenzionale dell'accesso alla funzione concreta che le informazioni richieste sono destinate ad assumere nel dibattito pubblico. Ne consegue che anche la posizione qualificata delle parti ricorrenti, in quanto soggetti operanti nel settore dell'informazione, e il particolare rilievo pubblico della vicenda MH17, non attribuiscono automaticamente un diritto alla divulgazione della documentazione richiesta, dovendo l'interesse alla conoscibilità essere valutato alla

luce del contributo effettivo che l'accesso può offrire alla formazione dell'opinione pubblica (*Nederlandse*, §§ 110-111).

Sotto tale profilo, assume particolare rilievo la precisazione della Corte secondo cui il richiedente è tenuto a circostanziare la finalità perseguita mediante l'istanza di accesso. Tale impostazione riflette la struttura propria del giudizio di proporzionalità convenzionale: l'esame dell'ingerenza non può prescindere dalla concreta relazione tra il diritto individuale coinvolto e l'interesse pubblico posto a fondamento della restrizione. In altri termini, il principio di trasparenza non opera quale criterio assoluto di prevalenza, ma costituisce uno degli elementi del bilanciamento richiesto dall'art. 10 CEDU.

La sentenza offre, sotto questo profilo, uno spunto di particolare interesse anche sul piano teorico, poiché consente di cogliere la progressiva convergenza tra il giudizio di proporzionalità e la tecnica del bilanciamento degli interessi. Sul piano dogmatico, si tratta di tecniche argomentative di diversa matrice storica: la prima, sviluppata soprattutto nell'esperienza pubblicistica tedesca, quale metodo di controllo delle limitazioni imposte ai diritti fondamentali (A. Stone Sweet, J. Mathews, *Proportionality Balancing and Global Constitutionalism*, in 47(1) *Col. J. Transnat. L.* 68, 101 (2008)); la seconda, elaborata nell'esperienza costituzionale statunitense, quale strumento di composizione tra principi e interessi confliggenti (S. Gardbaum, *The Myth and the Reality of American Constitutional Exceptionalism*, 2007, in 107 *Mich. L. Rev.* 391 ss.).

Nella prassi applicativa della Corte EDU, tuttavia, tale distinzione tende ad attenuarsi: il giudizio di proporzionalità viene infatti a costituire il quadro metodologico entro il quale è condotta la verifica del bilanciamento operato dalle autorità nazionali tra il diritto convenzionale inciso e gli interessi contrapposti. In tale prospettiva, proporzionalità e bilanciamento non operano come tecniche autonome, ma come momenti tra loro integrati del medesimo percorso argomentativo.

Particolarmente significativa appare, inoltre, l'attenzione riservata dalla Corte alla sicurezza nazionale.

Sul punto, la dottrina ha da tempo evidenziato il carattere intrinsecamente aperto e storicamente mutevole di tale nozione, giacché il suo contenuto varia in funzione del contesto politico e internazionale e sfugge, pertanto, a definizioni univoche (A. Wolfers, *"National Security" as an Ambiguous Symbol*, in 67(4) *Pol. Sc. Quart'y*, 481 (1952)).

Tale elasticità concettuale rende particolarmente delicato il controllo convenzionale sulle restrizioni fondate su tale interesse, poiché impone alla Corte di verificare che il richiamo alla sicurezza nazionale non si risolva in una clausola di giustificazione suscettibile di legittimare, in termini meramente assertivi, limitazioni ai diritti convenzionali. In questo senso, la Corte riconosce che l'obbligo motivazionale gravante sulle autorità nazionali deve essere modulato in relazione alla natura dell'interesse protetto, poiché una motivazione eccessivamente dettagliata delle ragioni del diniego potrebbe compromettere proprio l'interesse alla cui tutela la riservatezza è preordinata (*Nederlandse*, § 109).

Tale precisazione evidenzia come la disciplina convenzionale dell'accesso alle informazioni si collochi entro una problematica più ampia, comune ai diversi ordinamenti europei: conciliare la trasparenza dell'azione pubblica con la tutela di interessi pubblici qualificati, soprattutto quando vengano in rilievo esigenze connesse alla sicurezza nazionale.

Alla luce di tale considerazione, la sentenza presenta un indubbio rilievo comparatistico, che emerge dal raffronto con il consolidamento, negli ordinamenti europei, di modelli di trasparenza amministrativa fondati su una logica di fondo comune: il riconoscimento di un principio generale di accessibilità delle informazioni detenute dai pubblici poteri, accompagnato dalla previsione di limiti

destinati alla protezione di interessi pubblici e privati qualificati. La convergenza tra ordinamenti riguarda dunque l'elaborazione di criteri comuni nell'individuazione delle condizioni per valutare la legittimità delle restrizioni all'accesso, senza tradursi nell'adozione di un modello uniforme di apertura amministrativa.

In questo quadro, l'esperienza italiana offre un termine di raffronto particolarmente significativo.

L'art. 5-bis del d.lgs. n. 33/2013, nel disciplinare i limiti all'accesso civico generalizzato, accoglie una logica analoga a quella valorizzata dalla Corte EDU, nella misura in cui subordina la conoscibilità delle informazioni alla necessità di evitare un pregiudizio concreto a interessi pubblici qualificati, tra cui la sicurezza pubblica e nazionale, la difesa e le relazioni internazionali (sulla funzione partecipativa e di controllo dell'accesso civico generalizzato e sui relativi limiti, cfr. M. Trapani, *Il diritto di accesso generalizzato e l'emergenza: rischi ed opportunità in uno Stato tecnologico*, in *DPCE Online*, 2020, 3, 4348-4350).

La medesima struttura ricorre, seppure con modulazioni differenti, in altri ordinamenti europei.

In Germania, ad esempio, la legge federale sulla libertà di informazione (*Informationsfreiheitsgesetz* – IFG) riconosce un diritto generale di accesso alle informazioni ufficiali detenute dalle autorità federali (§ 1, co. 1), prevedendo tuttavia eccezioni a tutela di interessi pubblici qualificati, tra cui le relazioni internazionali, la sicurezza interna ed esterna e la sicurezza pubblica (§ 3).

Analoga impostazione emerge nell'ordinamento francese attraverso il *Code des relations entre le public et l'administration* (artt. L. 311-1 e ss.), nella disciplina spagnola della *Ley* 19/2013 (art. 14, co. 1, lett. a, b, c) e nella portoghese *Lei* n. 26/2016 (art. 6), tutte caratterizzate dalla combinazione tra principio di accessibilità e previsione di deroghe motivate dalla protezione di interessi pubblici particolarmente sensibili.

La pronuncia *Nederlandse Omroep Stichting e altri c. Paesi Bassi* si inserisce dunque in tale tendenza europea. Essa riconosce la trasparenza amministrativa come elemento essenziale del controllo democratico sull'esercizio del potere pubblico, senza tuttavia identificarla con una regola di pubblicità assoluta. La conoscibilità dell'azione pubblica richiede infatti di contemperare l'interesse all'accesso con la tutela di interessi pubblici qualificati, secondo un modello di apertura temperata nel quale il bilanciamento tra esigenze contrapposte è sottoposto al controllo di proporzionalità convenzionale.

La convergenza individuata lascia tuttavia spazio a diverse configurazioni del diritto di accesso e a differenti equilibri tra la conoscibilità dell'azione pubblica e la tutela degli interessi pubblici sensibili.

In questo quadro, la pronuncia *Nederlandse* valorizza la funzione democratica dell'accesso alle informazioni, senza trasformare l'art. 10 CEDU in una fonte di pubblicità generalizzata dell'attività amministrativa.

Mario Papavero
Università LUM
Dipartimento di Scienze Giuridiche e dell'Impresa
Papavero.phdstudent@lum.it

