

CLASSIFICAZIONE: Libertà di espressione – Protezione delle **fonti giornalistiche** - Interferenza con i diritti della ricorrente dovuta **all'accesso giudiziario autorizzato** ai **dati** delle comunicazioni di **telefonia mobile**, ritenuta non necessaria in una società democratica, grossolanamente sproporzionata e non giustificata da un requisito imperativo di interesse pubblico - Violazione dell'**art. 10** Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – Sussistenza.

RIFERIMENTI NORMATIVI CONVENZIONALI:

Art. 10 CEDU

RIFERIMENTI NORMATIVI INTERNAZIONALI

Conferenza Ministeriale Europea sulla Politica dei Mass Media- Praga, 7.8. dicembre 1994.

Risoluzione del Parlamento Europeo sulla Riservatezza delle fonti giornalistiche – 18 gennaio 1994, Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea n. C44/34. Raccomandazione n. R (2000) 7 sul diritto dei giornalisti di non svelare le loro fonti di informazione, adottata dal Comitato di Ministri del Consiglio d'Europa l'8 marzo 2000.

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI (CEDU):

Goodwin c. Regno Unito (GC), 27 marzo 1996; Sanoma Uitgevers B.V. c. Paesi Bassi (GC), 14 settembre 2010; Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. ed altri c. Paesi Bassi, 22 novembre 2012; Saint-Paul Luxembourg S.A. c. Lussemburgo, 18 aprile 2013 ; Satakunnan Markkinapörssi Oy e Satamedia Oy c. Finlandia [GC], no. 931/13, 27 giugno 2017; Becker c. Norvegia, 5 ottobre 2017; Nagla c. Lettonia, 16 luglio 2013; Roemen e Schmit c. Lussemburgo, 25 febbraio 2003; Voskuil c. Paesi Bassi, 22 novembre 2007; Martin ed altri c. Francia, 12 aprile 2012; Ressiot ed altri c. Francia, 28 giugno 2012 Ernst ed altri c. Belgio, 15 luglio 2003; Görmüş ed altri c. Turchia, 19 January 2016

Sentenza in esame: Corte E.D.U., Quinta sezione, 1 aprile 2021, Sedletska contro Ucraina

ABSTRACT

*Considerata l'importanza che riveste la protezione delle fonti giornalistiche per la libertà di stampa in una società democratica, l'acquisizione di dati sensibili di un giornalista - quali i dati telefonici e le localizzazioni da ciò enucleabili, che rappresentano altrettante potenziali limitazioni alla riservatezza delle fonti giornalistiche - si concilia con l'art. 10 della Convenzione EDU **solo** se possa ritenersi che tali **interferenze** siano **necessarie** a causa di un imperativo interesse pubblico; il che non è ravvisabile per il solo fatto che una parte richieda l'esibizione dei dati sensibili, lamentando la violazione di un proprio diritto per la cui tutela la conoscenza dei dati appaia necessaria, né nel caso in cui il pubblico ministero ritenga necessaria tale acquisizione in funzione investigativa.*

*Per accertare l'esistenza di un "**requisito imperativo**", in particolare, potrebbe non essere sufficiente la dimostrazione, per colui che richiede la divulgazione di una fonte, lo scopo di esercitare un diritto o evitare un danno; così come nei casi riguardanti **perquisizioni a domicilio di giornalisti e luoghi di lavoro**, nonché il sequestro di materiale giornalistico, anche nell'ipotesi di acquisizione di **dati sensibili**, come quelli forniti da un **gestore di telefonia mobile**, tali misure, anche se improduttive di effetti immediati, possono costituire un tipo più drastico di interferenza rispetto ad un ordine mirato di divulgare l'identità della fonte, poiché tali misure consentono all'autorità competente di ottenere l'accesso ad un'ampia gamma di materiale utilizzato dai giornalisti nel disbrigo delle loro funzioni professionali.*

IL CASO

Il caso posto all'attenzione della sentenza della Corte EDU riguarda una giornalista ucraina di Radio Free Europe/Radio Liberty, nonché caporedattrice di un programma televisivo i cui servizi, in molti casi, hanno riguardato vicende coinvolgenti pubblici ministeri e politici.

Nel 2015 l'Ufficio nazionale anticorruzione dell'Ucraina (NABU) aveva avviato un procedimento penale contro un pubblico ministero, K., nell'ambito del quale, nel 2016, era stato intercettato il telefono della partner di K., sig.ra N.; nel novembre 2017 il sito web dei media Obozrevatel pubblicava un articolo in cui si affermava che nella precedente estate il capo della NABU, S., aveva tenuto una riunione a porte chiuse con alcuni rappresentanti dei media, durante la quale aveva divulgato informazioni riservate su alcune indagini penali in corso, tra cui quello contro K.; tra l'altro, nel corso dell'incontro, i rappresentanti dei media

avevano ascoltato la registrazione di una conversazione telefonica tra la partner di K. ed un suo conoscente, concernente la vita privata della donna.

A seguito di due denunce, da parte di un deputato al Parlamento e della stessa sig.ra N., intercettata, che avevano denunciato S. per aver violato le regole di riservatezza relative ai procedimenti penali in corso, nonché il diritto della sig.ra N. al rispetto della sua vita privata, venivano individuati i giornalisti presenti all'incontro, tra cui la Sedletska, la quale, convocata dalle autorità inquirenti, sosteneva di non poter essere sentita come testimone, in quanto ciò avrebbe portato all'identificazione delle sue fonti giornalistiche, rifiutandosi, pertanto, di rispondere alle domande relative al presunto incontro con S.

L'autorità inquirente, quindi, presentava una richiesta al Tribunale distrettuale di Kiev per l'accesso ai dati delle comunicazioni della ricorrente, detenuti dal gestore di telefonia mobile, che includevano date, orari, durata delle chiamate, numeri di telefono, messaggi di testo inviati e ricevuti (SMS, MMS) e la posizione della richiedente al momento di ogni chiamata o messaggio; ciò al fine di stabilire l'ora ed il luogo esatti dell'incontro con S.

Il Tribunale distrettuale autorizzava la raccolta dei dati richiesti, con ordinanza non impugnabile e valida per un mese, rilevando come, in base al diritto interno, fosse possibile esaminare la questione senza che la ricorrente fosse chiamata in causa, in quanto sussistevano sufficienti motivi per ritenere che esistesse una minaccia reale che le informazioni potessero essere alterate o distrutte.

A seguito di notizie apparse su di un sito web dei media, che riferiva dei controlli delle telefonate nei confronti di giornalisti, la ricorrente e il suo avvocato richiedevano al Tribunale distrettuale una copia dell'ordinanza, ma la richiesta veniva respinta; nonostante l'ordinanza fosse inappellabile, inoltre, la giornalista l'ha ugualmente impugnata, chiedendone la sospensione.

Nel settembre 2018 la **Corte d'Appello ha ritenuto di accogliere il ricorso**, osservando che, nel caso di specie, l'ordinanza poteva ritenersi impugnabile in quanto ricadeva nei casi previsti dalla legge, in cui il provvedimento avrebbe comportato il sequestro di oggetti o documenti, senza i quali un imprenditore individuale o una persona giuridica non sarebbe in grado di svolgere la propria attività; riferendosi, in particolare, all'importanza delle fonti giornalistiche per l'attività professionale della ricorrente, la Corte d'appello ha deciso che questa eccezione poteva essere applicata nel suo caso, ritenendo, in ogni caso, non adeguatamente motivata l'ordinanza impugnata, e sostituendola con una diversa, che autorizzava l'accesso ai dati sulle date e gli orari di presenza del telefono cellulare della ricorrente in sei strade e luoghi specifici a Kiev durante un periodo specifico, nel corso del quale sarebbe avvenuto l'incontro; ciò al fine di

garantire una rapida indagine penale e, nel contempo, tutelare i diritti della giornalista.

LE OSSERVAZIONI E LE CONCLUSIONI DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO.

La Corte di Strasburgo, ribadendo la propria giurisprudenza – secondo cui la **tutela delle fonti giornalistiche è uno dei cardini della libertà di stampa**, poiché, senza tale protezione, le fonti potrebbero essere dissuase dall'aiutare la stampa a informare su questioni di interesse pubblico, con la conseguenza che il ruolo vitale di vigilanza pubblica della stampa potrebbe essere compromesso, così come la sua capacità di fornire informazioni accurate e affidabili – ha osservato che "fonte" giornalistica comprende "qualsiasi persona che fornisce informazioni a un giornalista" e le "informazioni che identificano una fonte" includono qualsiasi informazione che possa condurre all'identificazione di una fonte, nonché "le circostanze di fatto dell'acquisizione di informazioni da una fonte da parte di un giornalista" ed "il contenuto non pubblicato delle informazioni fornite da una fonte a un giornalista".

La Corte rileva che, **nel caso di specie, l'autorizzazione all'acquisizione dei dati risultava funzionale ad approfondire l'indagine** sulla fuga di informazioni riservate relative ad un procedimento penale in corso ed alla vita privata della sig.ra N., sicché l'ingerenza in questione perseguiva alcuni degli "scopi legittimi" elencati nell'art. 10 § 2, in particolare, "la prevenzione di ... reato" e la "tutela della reputazione o dei diritti altrui"; inoltre, l'accesso ai dati delle comunicazioni della ricorrente era stato autorizzato dalle autorità giudiziarie nazionali ai sensi del codice di rito nazionale, sicché aveva fondamento nel diritto interno.

La ricorrente si è lamentata della lesione delle garanzie procedurali, in quanto la decisione del Tribunale era stata presa in un'udienza a cui ella non era stata ammessa a partecipare, come previsto dal medesimo codice di rito interno, in casi eccezionali; in particolare, ciò è possibile quando la parte richiedente deposita una richiesta di accesso ad oggetti e documenti, dimostrando che esistono motivi sufficienti per ritenere sussistente una minaccia reale di alterazione o distruzione di tali beni; in tutti gli altri casi, invece, i giudici nazionali sono tenuti a citare le persone interessate da tali richieste di accesso. Nel caso della ricorrente detta salvaguardia non era stata attuata per la particolare interpretazione della disposizione del codice di rito da parte dell'A.G. che, senza enunciare ragioni specifiche, aveva operato un riferimento alla

“minaccia dell’informazione”, laddove sarebbe stato necessario fornire ragioni più ampie per giustificare il provvedimento, perché i dati in questione, conservati dall’operatore di telefonia mobile della ricorrente, non erano in suo possesso personale.

In conseguenza di tale decisione **la richiedente non era stata informata dell’autorizzazione ottenuta dalle autorità inquirenti ad accedere ai dati delle sue comunicazioni e, una volta venutane a conoscenza, non era stata messa nelle condizioni di far valere eventuali garanzie procedurali esistenti nel diritto interno, in quanto non le era stata fornita neanche una copia dell’autorizzazione.**

Rispetto a tale situazione la Corte di Strasburgo ha manifestato profonda preoccupazione che ciò possa risolversi in atti arbitrari; tuttavia, nel caso particolare, la ricorrente era comunque venuta a conoscenza dell’esistenza dell’ordinanza impugnata, tanto è vero che la Corte d’Appello ne aveva disposto l’annullamento.

La Corte EDU rileva che il punto cruciale è, in ogni caso, quello di verificare se l’interferenza fosse necessaria in una società democratica, vista l’importanza della tutela del giornalismo e delle fonti per la libertà di stampa, laddove le limitazioni alla riservatezza delle fonti giornalistiche richiedono un esame che sia il più attento possibile.

La Corte ha già affermato che per accertare l’esistenza di un “requisito imperativo” potrebbe non essere sufficiente la dimostrazione, per colui che richiede la divulgazione di una fonte, lo scopo di esercitare un diritto o evitare un danno; in una serie di casi riguardanti perquisizioni a domicilio di giornalisti e luoghi di lavoro e il sequestro di materiale giornalistico, la Corte, infatti, ha riconosciuto che tali misure, anche se improduttive, costituivano un tipo più drastico di interferenza rispetto ad un ordine mirato di divulgare l’identità della fonte, poiché tale misure avevano consentito all’autorità competente di ottenere l’accesso ad un’ampia gamma di materiale utilizzato dai giornalisti nel disbrigo delle loro funzioni professionali.

Nel caso di specie **la Corte EDU ha ritenuto che le ragioni addotte dall’A.G. non fossero sufficienti a dimostrare che l’interferenza era stata proporzionata e corrispondente ad una pressante esigenza sociale.**

A questo proposito, i giudici di Strasburgo osservano in primo luogo che la Corte distrettuale aveva autorizzato il pubblico ministero a raccogliere un’ampia gamma di dati di comunicazioni protette della richiedente, riguardanti la sua persona ed i suoi contatti professionali per un periodo di sedici mesi, suscettibili di includere informazioni riguardanti fonti riservate che non avevano alcuna rilevanza per il procedimento penale relativo ad S., e l’ordinanza, inoltre, non conteneva garanzie che escludessero tale possibilità; sicché la Corte EDU ha

concluso che la portata dei dati per i quali era stato autorizzato l'accesso fosse grossolanamente sproporzionata rispetto agli obiettivi legittimi di indagare su una presunta fuga di informazioni e di proteggere la vita privata della signora N. Basandosi sulle specifiche vicende del caso, la Corte di Strasburgo ha ritenuto come non fosse possibile trarre una conclusione definitiva sul fatto che non era stata preservata l'integrità dei dati delle comunicazioni della richiedente durante il periodo di validità dell'ordinanza del Tribunale distrettuale; la nuova autorizzazione all'accesso ai dati rilasciata dalla Corte d'Appello, che avrebbe potuto rimuovere la minaccia di identificazione delle fonti della richiedente non correlate al procedimento contro S., non aveva raggiunto tale scopo, in quanto neanche la Corte d'Appello aveva assolto all'onere di dimostrare che l'acquisizione dei dati di geolocalizzazione fosse giustificata dal requisito imperativo del pubblico interesse, indicando, cioè, la funzione di contrastare gravi fenomeni di criminalità grave, accertando, altresì, che non ci fossero misure alternative ragionevoli per ottenere le informazioni richieste dal pubblico ministero; in altri termini, avrebbe dovuto essere dimostrato chiaramente il legittimo interesse alla divulgazione nel senso della prevalenza sulla tutela finalizzata alla non divulgazione dei dati protetti.

Alla luce delle considerazioni di cui sopra, **la Corte ha ritenuto come l'autorizzazione all'accesso ai dati non fosse giustificata da una "esigenza imperativa di interesse pubblico" e, quindi, necessaria in una società democratica, con conseguente violazione dell'articolo 10 della Convenzione.**

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La pronuncia in esame si colloca nel solco della giurisprudenza di Strasburgo che individua nella concreta e dimostrata sussistenza di un interesse pubblico prevalente la possibilità di limitare in qualsiasi modo la libertà di stampa in riferimento all'aspetto della divulgazioni delle fonti giornalistiche.

In tal senso, infatti, si è pronunciata la recente sentenza della Corte E.D.U., Terza sezione, emessa il 6 ottobre 2020, nel caso Jecker contro Svizzera.

Il concetto di "divulgazione delle fonti giornalistiche" risulta interpretato dai giudici di Strasburgo con particolare ampiezza, nella misura in cui si è affermato come tale divulgazione possa scaturire anche attraverso l'acquisizione di dati sensibili (quali quelli costituiti dalla geolocalizzazione dei contatti telefonici del giornalista), come effetto indiretto discendente da un'attività investigativa il cui oggetto sia ben più circoscritto rispetto all'ampiezza dei dati potenzialmente acquisibili.

In tal senso, quindi – così come in precedenza affermato in riferimento ad altri tipi di attività intrusiva, quali le perquisizioni - sono stati ribaditi i limiti inderogabili che devono essere rispettati in tali forme di limitazione, anche indirette: la concreta sussistenza di un **rilevante interesse pubblico che, nel caso di un'indagine penale, deve essere circoscritta a "gravi forme di criminalità"**, ed un'accurata motivazione dei provvedimenti da cui possano discendere limiti anche potenziali alla tutela della riservatezza delle fonti giornalistiche, in coerenza con i principi di cui all'art. 10 della Convenzione.

Significativi, inoltre, appaiono ulteriori due profili individuati dalla Corte EDU: 1) l'insufficienza di una pretesa violazione di diritti altrui, alla cui tutela appaia funzionale l'acquisizione di dati riservati di un giornalista, per poter adottare provvedimenti che ne dispongano l'acquisizione; 2) la necessità che sia sempre garantita la possibilità di far valere le garanzie procedurali previste dal diritto interno, qualora sia in discussione la possibilità di accedere a dati riservati che possano, anche come effetto secondario, svelare le fonti riservate di un giornalista.

Sotto altro profilo la pronuncia va ricollegata anche all'orientamento manifestato dalla CGUE con la sentenza emessa dalla Grande Sezione in data 2 marzo 2021, H.K., C-746/18, nel giudizio penale incidentale promosso dall'Autorità giurisdizionale dell'Estonia, laddove è stato affermato che *"Soltanto gli obiettivi della lotta contro le forme gravi di criminalità o della prevenzione di gravi minacce per la sicurezza pubblica sono atti a giustificare l'accesso delle autorità pubbliche ad un insieme di dati relativi al traffico o di dati relativi all'ubicazione, suscettibili di fornire informazioni sulle comunicazioni effettuate da un utente di un mezzo di comunicazione elettronica o sull'ubicazione delle apparecchiature terminali utilizzate da quest'ultimo e tali da permettere di trarre precise conclusioni sulla vita privata delle persone interessate (v., in tal senso, sentenza del 2 ottobre 2018, Ministero Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, punto 54), senza che altri fattori attinenti alla proporzionalità di una domanda di accesso, come la durata del periodo per il quale viene richiesto l'accesso a tali dati, possano avere come effetto che l'obiettivo di prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento di reati in generale sia idoneo a giustificare tale accesso (par. 35)"*.