



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 997 del 2020, proposto dalla signora Lucia Gennari, rappresentata e difesa dall'avvocato Salvatore Fachile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro

il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

dell'Organizzazione mondiale per le migrazioni – OIM, Missione OIM Roma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del TAR Lazio, sede di Roma, sezione III *ter*, 28 ottobre 2019 n.12349, che ha respinto il ricorso n° 6792/2019 R.G., proposto per l'annullamento:
a) del provvedimento 23 aprile 2019, prot. n. MAE00736192019-04-23, inviato a mezzo pec il giorno stesso, con il quale il Responsabile della trasparenza ha

respinto la richiesta di riesame ex art. 5, comma 7, del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, proposta contro il diniego parziale della richiesta di accesso formulata dalla ricorrente ai documenti amministrativi inerenti il piano dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni – OIM in Libia denominato “*Comprehensive and multisectorial action plan in response to the migration crisis in Lybia*”

b) del provvedimento 7 marzo 2019, prot. n. MAE00423982019-03-07, conosciuto in data imprecisata, con il quale il Direttore centrale per le politiche migratorie ed i visti ha denegato l'accesso civico richiesto dalla ricorrente;

e per l'accertamento del diritto della ricorrente all'accesso generalizzato ai dati e ai documenti indicati nelle istanze presentate il giorno 5 febbraio 2019 e, in sede di richiesta di riesame del diniego, il giorno 4 aprile 2019;

nonché per la condanna dell'amministrazione ad esibire i documenti richiesti, ai sensi dell'art. 116 comma 4 c.p.a.;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2020 il Cons. Francesco Gambato Spisani e senza la presenza delle parti come da art. 84 comma 5 del d.l. 17 marzo 2020 n.18;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale – MAECI ha concluso il giorno 4 agosto 2017 un'intesa con la controinteressata Organizzazione internazionale per le migrazioni – OIM, con la quale si è impegnato a versarle la somma di 18 milioni di euro per finanziare un piano di intervento denominato “*Comprehensive and multisectorial action plan in response to the migration crisis*”

in Lybia”, e all’interno di questa somma complessiva ha convenuto di destinare 10 milioni a finanziare il sottopiano “*Humanitarian return and reintegration of vulnerable and stranded migrants in Lybia*”; con successivo decreto 4 settembre 2017 n.4110/48, ha poi autorizzato l’impegno della somma relativa (all. 1 e 2 in I grado amministrazione intimata appellata, accordo e decreto citati).

2. L’ appellante, ai sensi della disciplina sull’accesso di cui al d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, con istanza 5 febbraio 2019 ha chiesto quindi al MAECI la copia di tutta una serie di documenti collegati all’accordo e all’organizzazione citata, e precisamente:

- 1) di linee guida, piani di implementazione o documenti dell'OIM comunque denominati, in merito agli obblighi di riservatezza, ovvero se e in che modo sia rispettato l'obbligo di nascondere i dati sensibili degli assistiti;
- 2) di linee guida, piani di implementazione o documenti dell’OIM comunque denominati, riguardanti il coinvolgimento dell'OIM nell'emissione ovvero sostituzione di documenti di viaggio mancanti, persi o scaduti necessari ai fini del rimpatrio delle persone assistite;
- 3) di linee guida, piani di attuazione o documenti dell'OIM comunque denominati, riguardanti la procedura di rimpatrio dalla Libia verso altri Paesi, compresa la valutazione del carattere volontario del rimpatrio, in particolare in riferimento alla garanzia che le informazioni riguardanti la procedura di rimpatrio siano fornite al beneficiario in una lingua da questi comprensibile; alla possibilità per interpreti ovvero mediatori di partecipare alla valutazione; alla forma, orale o scritta, in cui è espressa la volontà di partecipare alla procedura, ecc.;
- 4) di linee guida, piani di attuazione o documenti dell'OIM comunque denominati, riguardanti i colloqui pre partenza dei beneficiari della procedura di rimpatrio;
- 5) di eventuali accordi, protocolli o intese comunque denominati conclusi dall'OIM con i Paesi di destinazione della procedura di rimpatrio;
- 6) di linee guida, piani di attuazione o documenti dell'OIM comunque denominati, riguardanti le attività eventualmente svolte dall'OIM all'interno dei Paesi di origine

dei beneficiari della procedura di rimpatrio;

7) di informazioni sul numero di rapporti di monitoraggio redatti dall'OIM;

8) del primo *Annual and Financial Report* redatto dall'OIM da consegnarsi entro il 30 novembre 2018, come stabilito nell'Intesa Tecnica del 4 agosto 2017 tra il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale - Direzione generale per gli Italiani all'estero e le politiche migratorie e l'OIM, intesa questa attuativa del decreto sopra citato;

9) dei rapporti di monitoraggio redatti da parte italiana in merito all'attuazione del piano.

3. Con il provvedimento 7 marzo 2019, il MAECI ha risposto accordando l'accesso solo in parte, e precisamente:

- quanto ai documenti di cui ai punti da 1 a 5, ha affermato di non disporne, segnalando comunque l'esistenza di una pubblicazione dell'OIM reperibile in Rete;

- quanto ai documenti di cui al punto 6, ha affermato di disporre soltanto di un'altra pubblicazione dell'OIM, comunque reperibile in Rete, intitolata "*Towards an integrated approach to reintegration in the context of return*";

- quanto ai documenti di cui al punto 7, ha dichiarato di avere ricevuto dall'OIM tre rapporti periodici, per i periodi 1° settembre 2017 — 30 novembre 2017; 1° dicembre 2017 — 28 febbraio 2018 e 1° marzo 2018 — 31 maggio 2018; nonché un rapporto annuale per il periodo 1° settembre 2017 — 31 agosto 2018;

- quanto ai documenti di cui al punto 8, ha rilevato l'impossibilità di accordare l'accesso ai sensi dell'art. 5 *bis*, comma 1, lettera d), del d. lgs. 33/2013;

- quanto ai documenti di cui al punto 9, ha dichiarato che essi non esisterebbero.

4. In particolare, per i documenti di cui al punto 8, il MAECI ha dichiarato che il "Report" richiesto è documento prodotto non da lui stesso, ma dall'OIM, e quindi ha provveduto a interpellarla circa la possibilità di accordare l'accesso, ricevendone risposta negativa "in considerazione delle condizioni estremamente delicate nelle quali essa opera in Libia, nonché della sensibilità delle informazioni e dei dati in

esso contenuti”.

Pertanto, il MAECI ha negato l'accesso in base alle norme citate, perché “suscettibile di recare pregiudizio concreto alla tutela delle relazioni internazionali dell'Italia con la predetta Organizzazione”, precisando che l'accesso al documento “comprometterebbe inevitabilmente il rapporto di collaborazione e fiducia instaurato negli anni da questo Ministero con l'OIM e pregiudicherebbe la possibilità per l'Italia di conservare e rafforzare i proficui rapporti di cooperazione con l'Organizzazione nei Paesi in cui essi sono in corso. Inoltre, potrebbe compromettere il regolare andamento delle attività che l'Organizzazione conduce in Libia. Tutto ciò si tradurrebbe, a sua volta, in una sostanziale e immediata riduzione del ruolo dell'Italia nei Paesi in cui opera insieme all'OIM e in particolare in Libia”.

5. Di conseguenza, l'appellante ha presentato reclamo contro tale decisione, con atto 4 aprile 2019, in cui ha reiterato la richiesta di accesso a tutti i documenti di cui ai punti 1-6 e 8, ritenendo non soddisfacente la risposta avuta.

Con riferimento ai documenti di cui ai punti 1-6, ella sostiene che una documentazione più dettagliata di quella indicata dovrebbe esistere, perché diversamente “il finanziamento sarebbe stato erogato in assenza di opportune garanzie e sulla base di presupposti totalmente vaghi ed indefiniti. I documenti richiesti infatti sono necessari al fine di verificare le modalità con cui l'attività è espletata, anche in funzione dei controlli che la pubblica amministrazione è tenuta a svolgere”.

Con riferimento al Report di cui al punto 8, l'interessata sostiene poi che il diniego sarebbe generico, e non avrebbe considerato la possibilità di consentire un accesso oscurando “solo i dati, i nomi propri di singoli e aziende, i luoghi sensibili, indicando la puntuale motivazione sottesa al rigetto”.

6. Con il provvedimento 23 aprile 2019 indicato in epigrafe, il MAECI ha respinto il reclamo, rilevando l'esigenza di tutela delle relazioni internazionali dello Stato, interesse che come tale trascende la riservatezza di singoli, e quindi non consente

nemmeno l'accesso parziale con i dati oscurati, come richiesto dall'interessata.

7. Con la sentenza appellata, il TAR ha respinto il ricorso proposto dall'interessata contro tali provvedimenti di diniego.

7.1 In dettaglio, il TAR ha dichiarato inammissibile il ricorso quanto alla richiesta di accesso ai documenti di cui ai punti da 1 a 6, in quanto non esistenti presso il Ministero, osservando che un'ammissione della loro inesistenza si trova nel testo del reclamo stesso della ricorrente.

7.2 Quanto invece al Report di cui al punto 8, il TAR ha escluso in primo luogo che esso rientri fra gli atti che ai sensi del d. lgs. 33/2013 l'amministrazione è comunque tenuta a pubblicare e, in secondo luogo, ha ritenuto legittimo il diniego opposto dall'amministrazione con riguardo alla salvaguardia delle relazioni internazionali.

7.3 Il TAR, infine, sempre per l'accesso al Report di cui al punto 8, ha respinto una richiesta subordinata di acquisizione in forma riservata, ovvero a disposizione del solo Giudice per valutare il contenuto dell'atto, così come previsto per gli atti segreti dall'art. 42, comma 8, della l. 3 agosto 2007, n. 124, rilevando che il diniego in questo caso sarebbe nella sostanza insindacabile dal Giudice, atteso che le sue ragioni non necessariamente si ricaverebbero dall'esame dell'atto.

8. Contro questa sentenza, la ricorrente ha proposto l'appello, che insiste sulla richiesta di accesso al solo Report di cui al punto 8, con esclusione dei dati relativi ai nomi propri di singoli e aziende e a luoghi sensibili, sulla base dei due motivi che seguono:

- con il primo di essi, deduce la violazione dell'art. 5bis del d. lgs. 33/2013, sostenendo che l'accesso parziale, con oscuramento dei dati relativi alla riservatezza di persone, sarebbe comunque possibile;

- con il secondo motivo, dedotto in subordine, osserva che l'acquisizione in forma riservata di cui all'art. 42, comma 8, l. 124/2007 è possibile anche per atti che, a differenza del Report per cui è causa, sono formalmente segreti o riservati, e il

negarla ammetterebbe in materia una discrezionalità senza controlli da parte dell'amministrazione;

9. Il MAECI ha resistito con atto 7 febbraio 2020 ed ha chiesto che l'appello sia respinto.

10. Con note 10 aprile 2020, la ricorrente appellante ha insistito sulle proprie difese, evidenziando l'interesse della collettività a verificare il corretto utilizzo dei fondi stanziati a favore della controinteressata, ed ha chiesto di valutare l'opportunità di un differimento della discussione, per potere illustrare oralmente le proprie tesi.

11. Alla camera di consiglio del 16 aprile 2020, la Sezione ha quindi trattenuto il ricorso in decisione.

12. L'appello è fondato e va accolto, nei termini che seguono.

13. Per chiarezza, si riepilogano le norme rilevanti nella fattispecie.

13.1 Il documento per il quale è causa, ovvero il Report più volte citato, è uno dei documenti che l'organizzazione controinteressata deve periodicamente trasmettere allo Stato italiano, e per esso al MAECI intimato appellato, in base al citato accordo 4 agosto 2017.

Con tale accordo l'organizzazione ha ricevuto una somma a fondo perduto dallo Stato italiano (nel testo originario inglese, il Ministero è stato indicato come “*donor*”, ovvero come “*donante*”), per realizzare i progetti umanitari dettagliati nell'accordo stesso e per dar conto dei progressi compiuti (“*IOM shall also provide detailed financial and narrative progress reports on the implementation of the Activities*”) deve appunto consegnare il Report citato, che è in sostanza un rendiconto di come il danaro ricevuto sia stato speso.

13.2 Va osservato che il documento in questione non è segreto nel senso giuridico del termine, perché non reca, a quanto risulti in causa, alcuna classifica di segretezza su di esso imposta ai sensi dell'art. 42 della l. 124/2007, classifica che il Ministero era pur competente ad apporre, se lo avesse ritenuto, ai sensi del comma 2 dell'articolo citato, per cui “*La classifica di segretezza è apposta, e può essere*

elevata, dall'autorità che ... acquisisce dall'estero documenti, atti, notizie o cose”.

Si deve quindi escludere, allo stato, e per vero nessuna delle parti lo ha sostenuto, che l'accesso al documento per cui è causa sia di per sé vietato ai sensi dell'art. 5 bis, comma 3, prima parte, del d. lgs. 33/2013, che lo esclude “*nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge*”, fra i quali evidentemente rientra l'apposizione di una classifica di segretezza.

13.3 L'accordo 4 agosto 2017, come correttamente sottolineato dall'appellante (note 10 aprile 2020, pp. 4 e ss.), rientra poi nelle iniziative di cooperazione e sviluppo intraprese dallo Stato italiano nel quadro della normativa di settore.

Il finanziamento relativo fa infatti parte degli stanziamenti del cd. Fondo Africa, previsto dall'art. 1, comma 621, della l. 11 dicembre 2016, n. 232, secondo il quale “*È istituito, nello stato di previsione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, un fondo con una dotazione finanziaria di 200 milioni di euro per l'anno 2017, per interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani d'importanza prioritaria per le rotte migratorie*”.

Come tale, il Fondo fa parte appunto dei progetti di cooperazione e sviluppo disciplinati dalla l. 6 febbraio 1992, n. 180, vigente all'epoca dei fatti, dal correlato D.M. 6 luglio 2017, n.1201/287, e dalla l. 11 agosto 2014, n. 125.

13.4 Da ciò segue, come prima conseguenza di rilievo, che il finanziamento di cui si è detto si poteva attribuire all'organizzazione controinteressata senza necessità di una procedura selettiva, dato che, per l'art. 1, comma 1, prima parte, della l. 180/1992, “*Per consentire la partecipazione italiana ad iniziative di pace ed umanitarie in sede internazionale, sono autorizzati interventi da realizzarsi sia attraverso la fornitura diretta di beni e servizi, sia attraverso l'erogazione di contributi ad organizzazioni internazionali, a Stati esteri e ad enti pubblici e privati italiani e stranieri aventi finalità di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e di attuazione di iniziative umanitarie e di tutela dei diritti umani*”, inclusi in un apposito elenco contenuto nel citato D.M. 1201/287 del 2017 (che

comprende anche le istituzioni specializzate delle Nazioni Unite, categoria che pacificamente comprende l'OIM).

Non essendovi alcuna selezione o gara pubblica, va allora escluso che il Report in questione sia accessibile in base alla normativa di settore.

13.5 Va altresì evidenziato che per le iniziative di cooperazione e sviluppo l'art. 12, comma 4, della l. 125/2014 prevede una forma di pubblicità, finalizzata al controllo parlamentare su quella che, in definitiva, è una spendita di denaro pubblico: *“Il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, predisponde una relazione sulle attività di cooperazione allo sviluppo realizzate nell'anno precedente con evidenza dei risultati conseguiti mediante un sistema di indicatori misurabili qualitativi e quantitativi, secondo gli indicatori di efficacia formulati in sede di Comitato di aiuto allo sviluppo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE-DAC). La relazione dà conto dell'attività di cooperazione allo sviluppo svolta da tutte le amministrazioni pubbliche, nonché della partecipazione dell'Italia a banche e fondi di sviluppo e agli organismi multilaterali indicando, tra l'altro, con riferimento ai singoli organismi, il contributo finanziario dell'Italia, il numero e la qualifica dei funzionari italiani e una valutazione delle modalità con le quali tali istituzioni hanno contribuito al perseguimento degli obiettivi stabiliti in sede multilaterale. La relazione indica in maniera dettagliata i progetti finanziati e il loro esito nonché quelli in corso di svolgimento, i criteri di efficacia, economicità, coerenza e unitarietà adottati e le imprese e le organizzazioni beneficiarie di tali erogazioni. Nella relazione sono altresì indicate le retribuzioni di tutti i funzionari delle amministrazioni pubbliche coinvolti in attività di cooperazione e dei titolari di incarichi di collaborazione o consulenza coinvolti nelle medesime attività, ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. La relazione, previa approvazione del Comitato di cui all'articolo 15 della presente legge, è trasmessa alle Camere e alla Conferenza unificata in allegato allo schema del documento triennale di programmazione e di indirizzo.”.*

Deve però allo stato escludersi che tale pubblicità comprenda le notizie che ragionevolmente sono contenute nel Report per cui è causa.

Le relazioni predisposte e pubblicate terminano infatti con la relazione 2016, approvata con delibera ministeriale 19 febbraio 2018, n. 2, e il relativo documento riveste carattere soltanto generale, non soffermandosi nei dettagli del singolo finanziamento ovvero dell'attività delle singole organizzazioni destinatarie di aiuti.

13.6 Per le considerazioni appena esposte, il Collegio concorda con quanto affermato dal TAR, nel senso che il Report non è un atto soggetto a pubblicazione, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del d. lgs. 33/2013.

Effettivamente il documento in questione fa parte, in astratto, dei dati sui *“pagamenti delle pubbliche amministrazioni”* dei quali è prevista la pubblicazione ai sensi dell'art. 4-bis del d.lgs. 33/2013, ma soltanto per aspetti qui non rilevanti, ovvero quanto *“alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari”*, tutti dati, a ben vedere, già contenuti nell'accordo 4 agosto 2017 originario.

Inoltre, il documento non fa parte né degli atti con i quali si determinano i criteri per erogare le sovvenzioni, o si concedono le stesse, e neppure degli allegati ai bilanci delle pubbliche amministrazioni, tutti atti soggetti a pubblicazione ai sensi degli artt. 26 e 29 del d. lgs. 33/2013, poiché si tratta di un documento formato da un soggetto privato terzo, e non da una pubblica amministrazione.

Infine, non si trovano obblighi di pubblicazione di nessun genere neanche nell'atto di indirizzo per l'impiego del 'Fondo Africa' rilevante all'epoca dei fatti, ovvero nel D.M. 1° febbraio 2017, n. 1002/200.

13.7 È quindi condivisibile la conclusione cui è pervenuto il TAR, nel senso che l'appellante ha inteso esercitare un accesso da qualificare come accesso civico cd generalizzato ai sensi dell'art. 5, comma 2 del d. lgs. 33/2013, per cui *“Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito*

pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione”, e con i limiti di cui al successivo art. 5 bis.

13.8 Si tratta quindi di interpretare l’art. 5 bis in questione, e in particolare la sua lettera d), in base alla quale l’accesso è stato rifiutato, ravvisando un’ipotesi in cui *“il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a... d) le relazioni internazionali”*.

Si tratta in particolare di stabilire il significato concreto della locuzione *“relazioni internazionali”* precisando i poteri del giudice amministrativo di sindacare un rifiuto fondato su un’allegazione in tal senso dell’Amministrazione.

13.9 Sul corretto modo di intendere tutti i limiti di cui all’art. 5 bis del d. lgs. 33/2013, sono state elaborate le linee guida, ai sensi del comma 6 dello stesso articolo, dall’Autorità nazionale anticorruzione – ANAC, con atto 28 dicembre 2016 n.1309.

Sul punto specifico, la delibera ANAC precisa al § 7.4 che *‘Per «relazioni internazionali» si intendono i rapporti intercorrenti tra Stati sovrani e, per estensione, ai rapporti tra i vari soggetti internazionali. In tal senso per relazioni internazionali non si intende solo la politica estera di uno Stato, ma il «sistema internazionale», nel quale operano vari attori a diversi livelli. Con l’espressione «politica estera» ci si riferisce, infatti, specificamente all’insieme dei programmi d’azione e dei comportamenti di un determinato attore internazionale nei confronti degli altri’* e fa seguire a questa definizione di carattere generale una serie di esempi di atti per i quali l’accesso potrebbe essere escluso per la causa ostativa in esame, ma nessuno degli esempi illustrati risulta pertinente in via diretta al caso di specie.

14. Tanto premesso, ritiene il Collegio che il primo motivo di appello è fondato ed assorbente.

14.1 Il TAR, richiamando come precedente a suo avviso in termini la sentenza del TAR per il Lazio, Sede di Roma, sez. I ter 7 agosto 2018, n. 8892, confermata in

appello dalla sentenza di questo Consiglio di Stato sez. III, 2 settembre 2019, n. 6028, ha sostenuto, in sintesi, la legittimità del diniego ministeriale, rilevando che le valutazioni in base alle quali si oppone il diniego per la tutela delle relazioni internazionali sarebbero “caratterizzate da elevata discrezionalità se non addirittura di ... carattere politico”, e pertanto il sindacato del giudice amministrativo su di esse potrebbe essere soltanto “meramente estrinseco”.

In altre parole, per tale tesi il giudice amministrativo dovrebbe limitarsi a verificare che la ragione del diniego esista e che l’atto sia fra quelli per i quali un diniego così limitato è in astratto possibile, e tutto ciò in termini di non totale implausibilità del relativo giudizio.

Inoltre, sempre secondo l’interpretazione che si riferisce, il giudice amministrativo non potrebbe nemmeno disporre istruttoria sul punto e acquisire il documento per cui l’accesso è in contestazione, neanche nelle forme della “acquisizione riservata”, ovvero secondo logica, anche se la sentenza non vi si riferisce in modo espresso, dell’acquisizione nelle forme dell’art. 42, comma 8, della l. 124/2007.

Il TAR ritiene infatti che qualsiasi acquisizione sarebbe inutile, “nel senso che la capacità di un documento di pregiudicare i vari interessi indicati dalla norma può essere apprezzata solo in base ad una serie di circostanze che non necessariamente emergono dagli atti di cui si chiede l’ostensione, e soprattutto per la ragione che i ragionamenti logici che sottendono alla valutazione di tali circostanze non necessariamente sono conosciuti, conoscibili o hanno valore “universale”, tale da poter essere sempre applicati dal Giudice Amministrativo senza tema di sbagliare” (tali espressioni sono contenute nella motivazione della sentenza di primo grado, che a sua volta le ha riprese dalla motivazione del TAR del il Lazio, n. 8892/2018).

14.2 L’appellante propone invece una diversa interpretazione, prospettata per implicito, ma in modo inequivocabile, nel motivo di appello in esame.

A suo avviso la ragione del diniego relativa alla tutela della tutela delle relazioni internazionali si configurerebbe solo quando con l’accesso si volessero conoscere,

per così dire, le esatte identità degli attori di tali relazioni.

Sostenere infatti, in buona sostanza, che l'accesso al Report sarebbe possibile se solo venissero oscurate le generalità delle persone ivi citate - e si rendessero così conoscibili i progetti finanziati e le somme spese nella loro generalità - equivale a sostenere che l'interesse internazionale vero e proprio è solo quello che riguarda, appunto, le azioni di specifiche persone in quel contesto, mentre la conoscenza in astratto dei progetti cui esse partecipano sarebbe irrilevante.

15. Il Collegio ritiene preferibile un'interpretazione intermedia, secondo la quale l'accesso al documento per cui è causa va consentito in stretta dipendenza dalle particolarità del caso concreto.

Va quindi accordato i nei termini richiesti, ovvero come detto più volte, oscurando solo i nomi propri di singoli e aziende e i luoghi sensibili e indicando la puntuale motivazione sottesa al rigetto, ma senza che tali cautele vadano intese come sufficienti in via assoluta e generale ad accordare l'accesso a qualsiasi documento per cui rilevi l'interesse internazionale.

Ciò per le ragioni che seguono, esposte in ordine logico.

15.1 L'interpretazione fatta propria dal TAR, ad avviso del Collegio, non va condivisa, anzitutto per ragioni di principio.

Intesa nella sua absolutezza, essa precluderebbe al giudice amministrativo il sindacato sulla legittimità dell'atto di diniego di accesso, imponendogli di fatto di arrestarsi alla semplice allegazione della sussistenza dell'interesse da tutelare.

Un risultato siffatto dovrebbe essere sancito da una norma espressa di legge, e non si potrebbe, sempre ad avviso del Collegio, ricavare in via interpretativa senza contraddizione con altre norme del sistema.

15.2 In primo luogo, l'amministrazione, qualora ragionevolmente ritenga che nel Report per cui è causa siano contenute informazioni che se conosciute dal pubblico potrebbero pregiudicare gli interessi dello Stato, ha a disposizione per evitarlo gli strumenti previsti dalla legge.

È infatti possibile che il documento, in base al più volte citato art. 42 della l.

124/2007, sia dichiarato formalmente segreto, sottraendolo così all'accesso come tale e rendendolo conoscibile in sede giurisdizionale solo in casi diversi e particolari, ovvero al limite che sulla questione sia posto il segreto di Stato, opponibile in ogni sede giurisdizionale, con la sola eccezione della Corte costituzionale ai sensi dell'art. 41, comma 8, della stessa l. 124/2007.

Ciò però come è evidente richiede un atto espresso, con assunzione della relativa responsabilità, nel caso limite del segreto di Stato, anche politica.

15.3 Sarebbe allora illogico che un risultato analogo, nel senso di raggiungere una segretezza di fatto persino superiore a quella assicurata per il segreto di Stato, si potesse raggiungere in via interpretativa, tenendo conto anche dei principi espressi in materia di segreto dalla Corte Costituzionale fin dalla sentenza 24 maggio 1977, n. 86, per la quale la disposizione volta a salvaguardare un segreto non è di per sé incompatibile con la Costituzione, ma deve trovare fondamento e giustificazione in esigenze anch'esse fatte proprie e garantite dalla Costituzione stessa e che possano essere poste su un piano superiore, da considerare prevalenti all'esito del bilanciamento degli interessi tutelati.

Nel caso di specie, tale bilanciamento non è stato posto a base dell'atto impugnato in primo grado, né – se si condividesse la soluzione fatta propria dal TAR – si potrebbe effettuare in sede giurisdizionale, appunto portando ad una sostanziale insindacabilità del provvedimento di diniego.

15.4 Una tale soluzione radicalmente ostativa all'accesso risulta poi in contraddizione con la disciplina di settore.

In primo luogo, rileva l'art. 2, comma 3, lettera b), della l. 125/2014, per cui l'Italia, nel realizzare le iniziative di cooperazione *“assicura il rispetto... di criteri di efficienza, trasparenza ed economicità, da garantire attraverso la corretta gestione delle risorse ed il coordinamento di tutte le istituzioni che, a qualunque titolo, operano nel quadro della cooperazione allo sviluppo”*, il che evidentemente resterebbe vuota enunciazione se fosse invece impossibile sapere come i fondi a

ciò destinati vengono spesi.

Nell'ambito specifico, poi, il già ricordato atto di indirizzo per l'impiego delle risorse del Fondo Africa prevede - all'art. 1, comma 2 - che *“Gli interventi finanziati ...sono parte qualificante del complesso di misure stabilite dal Governo italiano volte al contrasto all'immigrazione irregolare e al traffico di esseri umani. Detti interventi sono realizzati nel rispetto dei principi di efficacia e di efficienza”*, rispetto che, ancora una volta, sarebbe impossibile da verificare se sull'impiego delle risorse vi fosse di fatto il segreto, dato che la relazione annuale ministeriale contiene solo indicazioni generiche al riguardo.

15.5 Il risultato che si critica, infine, sarebbe in potenziale contrasto anche con l'art. 113 Cost, dato che l'atto amministrativo di diniego di accesso motivato nel modo in esame sarebbe un atto insindacabile in giudizio, di fronte al quale la tutela giurisdizionale non si porrebbe.

15.6 Al di là di queste considerazioni di principio, il Collegio osserva che il precedente richiamato dalla sentenza appellata - rappresentato dalla sentenza TAR per il Lazio n. 8892/2018, confermata del Consiglio di Stato n. 6028/2019 - contrariamente a quanto ritenuto dal TAR, in punto di fatto non è pertinente alla fattispecie.

In quella occasione, si trattava della *“Action fiche”* (v. il doc. 7 depositato in primo grado dalla allora ricorrente, nel giudizio n. 3715/2018 proposto al TAR per il Lazio), cioè dello schema del programma di cooperazione, anch'esso fra l'Italia e la Libia, agli atti del quale si chiedeva l'accesso.

Il programma in questione riguardava infatti il ben diverso caso dell'addestramento delle forze libiche di polizia, con i relativi programmi di manutenzione del materiale e di realizzazione di sale operative per controllare i confini.

In tal caso, l'onere di motivazione del diniego era stato soddisfatto con il richiamo all'interesse pubblico, dato che si poteva ragionevolmente affermare che l'accesso avrebbe compromesso interessi essenziali, come ad esempio le modalità e le tecniche di cooperazione per la sicurezza e la prevenzione anti-scafisti e terroristi.

Vi era quindi una motivazione, che in quel caso il TAR ha potuto compiutamente valutare.

15.7 Nel caso di specie ora in esame, il fatto è del tutto diverso.

Si tratta della gestione dei fondi per i migranti che accettano di rientrare nei paesi di origine con un piccolo capitale con il quale avviare una microimpresa.

L'organizzazione controinteressata appellata è appunto il "gestore" di questi rimpatri assistiti, che evidentemente, nel momento in cui sono taciuti i nomi dei soggetti coinvolti, non costituiscono dati o notizie segreti; si tratta dello strumento con cui lo Stato affida all'organizzazione un flusso di aiuti che sarebbe problematico gestire in via diretta.

15.8 In tal senso, il diniego dell'amministrazione risulta immotivato.

Neppure in sede giurisdizionale è stata rappresentata la sussistenza di un interesse pubblico alla non conoscenza del documento ed anzi sussiste un oggettivo interesse contrario a prevenire la mala gestione di questi fondi, ricostruendo dall'origine motivazioni e destinazioni delle risorse.

16. In conclusione, l'appello è fondato e va accolto e ciò comporta che, in riforma della sentenza impugnata, sia accolto il ricorso di primo grado nei limiti in cui le relative domande sono state riproposte in questo grado di giudizio, ovvero limitatamente all'accesso civico al solo Report di cui si è detto, come indicato nel dispositivo.

Pertanto, vanno annullati i provvedimenti di diniego dell'accesso indicati in epigrafe, va accolta la domanda di accertamento del diritto di accesso al documento per cui è causa, senza indicare – come del resto è stato precisato nella domanda della parte - i dati relativi ai nomi propri di singoli e di aziende e ai luoghi sensibili.

17. La particolarità e complessità del caso deciso sono giusti motivi per compensare le spese dei due gradi del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente

pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n. 997/2020), lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado (ricorso n. 6792/2019 proposto al TAR per il Lazio, Sede di Roma), annulla i provvedimenti impugnati 23 aprile 2019, prot. n. MAE00736192019-04-23, e 7 marzo 2019, prot. n. MAE00423982019-03-07, del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dichiara il diritto della parte ricorrente ad ottenere l'accesso ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d. lgs. 33/2013 e con i limiti di cui in motivazione, al primo Annual and Financial Report redatto dall'OIM da consegnarsi entro il 30 novembre 2018, come stabilito nell'intesa tecnica del 4 agosto 2017 fra il Ministero intimato appellato e l'Organizzazione controinteressata appellata e ne ordina al Ministero l'esibizione ai sensi dell'art. 116, comma 4, c.p.a. nel termine di trenta giorni dalla comunicazione o notificazione di questa sentenza. Spese dei due gradi del giudizio compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2020 costituita ai sensi dell'art. 84 comma 5 del d.l. 17 marzo 2020 n.18 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Alessandro Verrico, Consigliere

L'ESTENSORE

Francesco Gambato Spisani

IL PRESIDENTE

Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO