



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1603 del 2019, proposto da Luca Massimo Baiada, rappresentato e difeso dall'avvocato Pietro Adami, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il di lui studio in Roma, corso d'Italia 97;

contro

Avvocatura Generale dello Stato e Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei ispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

- della nota del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Avvocatura Generale dello Stato del 4 gennaio 2019, recante ad oggetto: "Richiesta di riesame su istanza di accesso civico "generalizzato", a seguito di rigetto", con la quale si comunicava il rigetto dell'istanza di riesame formulata dal dott. Baiada in data 7 dicembre 2018;
- della nota dell'Avvocatura Generale dello Stato prot. n. 592077 del 19 novembre

2018, recante ad oggetto: “Richiesta di accesso civico generalizzato, art. 5, comma 2 e ss., decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33”, con la quale si comunicava il rigetto dell'istanza di accesso formulata dal dott. Baiada in data 25 ottobre 2018;

- nonché - e per quanto occorrer possa - di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale, ancorché sconosciuto;

e per l'accesso alla seguente documentazione:

1. atto di provenienza governativa (Presidenza del Consiglio dei Ministri e/o Ministero degli esteri) che ha disposto l'attivazione dell'Avvocatura dello Stato nei processi civili - di cognizione e/o di esecuzione - in cui siano parte da un lato lo Stato tedesco e dall'altro i sopravvissuti a stragi o deportazioni, o i loro familiari, o enti nazionali o esteri, per i risarcimenti da tali crimini, disponendo che l'Italia intervenisse a favore della Germania, ad opponendum contro le richieste risarcitorie;

2. atto di vertice dell'Avvocatura dello Stato, probabilmente in forma di circolare, con cui a seguito dell'atto di cui al punto 1) sono stati impartiti chiarimenti e istruzioni all'Avvocatura stessa, nelle sue varie articolazioni;

3. eventuali altri atti di provenienza organizzativa, o altri atti dell'Avvocatura dello Stato, che abbiano ribadito o puntualizzato l'atto di cui al punto 1) oppure quello di cui al punto 2).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Avvocatura Generale dello Stato e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2019 la dott.ssa Roberta Ravasio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il ricorrente è magistrato militare e studioso della materia relativa ai crimini di guerra.
2. Nell'ambito dei suoi studi egli ha saputo della esistenza di giudizi civili instaurati, in Italia, da privati cittadini, vittime di crimini di guerra commessi nel corso della seconda guerra mondiale, in relazione ai quali veniva formulata domanda di risarcimento del danno nei confronti della Repubblica Federale di Germania.
3. Venuto a conoscenza che la Repubblica Italiana interveniva/interviene in tali giudizi spiegando intervento *ad opponendum*, il ricorrente, con istanza di accesso presentata il 25 ottobre 2018 ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D. L.vo 33/2013, si è rivolto alla Avvocatura Generale dello Stato chiedendo copia degli atti in epigrafe indicati al fine di comprendere la ragione dei predetti atti di intervento, evidentemente contrari agli interessi dei cittadini italiani promotori di tale contenzioso: in tale istanza di accesso il ricorrente accennava ad alcune pronunce delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, risalenti agli anni 2004 e 2008, che hanno riconosciuto *“la possibilità di agire in giudizio contro la Germania dinnanzi l'autorità giudiziaria italiana, per chiedere il risarcimento a seguito di eccidi e deportazioni...”*.
4. Con nota n. 592077P del 19 novembre 2018 l'Avvocatura Generale dello Stato ha respinto l'istanza di cui sopra sul duplice rilievo che *“appare generica ed inidonea a consentire l'individuazione di specifici documenti”* e che *“l'art. 2 (rubricato “categoria di documenti inaccessibili nei casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento”) del DPCM 26 gennaio 1996 n. 200, dispone che “Ai sensi dell'art. 24, comma 1, della legge 7 agosto 1990 n. 241, in virtù del segreto professionale già previsto dall'ordinamento, al fine di salvaguardare la riservatezza nei rapporti tra difensore e difeso sono sottratti all'accesso i seguenti documenti: a) pareri resi in relazione a lite in potenza o in atto e la inerente corrispondenza; b) atti defensionali; c) corrispondenza inerente agli affari di cui ai punti a) e b)”*.

5. Il ricorrente, allora, con istanza del 7 dicembre 2018, ha presentato richiesta di riesame al Responsabile della prevenzione e corruzione e della trasparenza dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 5, comma 7, del D. L.vo 33/2013, sottolineando – *inter alia* - che la primitiva istanza non era generica né inidonea a consentire la individuazione di specifici documenti, benché non ne fossero indicate le date di emissione. Ha inoltre rilevato che: il DPCM n. 200/1996 deve ritenersi “superato” dal D. L.vo n. 33/2013, come modificato dal D. L.vo n. 97/2016; il suddetto DPCM è stato emanato in attuazione dell'art. 24 della L. 241/90 e riguarderebbe, quindi, solo i casi di “accesso documentale”, e non già anche i casi di “accesso generalizzato” disciplinato dal D. L.vo 33/2013; le Linee Guida approvate dall'ANAC con delibera 28 dicembre 2016 n. 1309 , recanti “*indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5. C.2 del d. lgs 33/2013*”, includendo tra le ipotesi di esclusione i documenti indicati dal DPCM n. 200/1996, devono ritenersi in contrasto con la norma statale, ovvero con l'art. 5 bis, comma 6, del D. L.vo n. 33/2013, il quale deve essere interpretato conformemente alla *ratio*, che è quella di garantire la massima trasparenza dell'attività istituzionale della pubblica amministrazione onde favorire forme diffuse di controllo; inoltre, le citate Linee guida dell'ANAC avrebbero inteso escludere dall'accesso generalizzato solo i “pareri legali” e non anche i mandati che riceve l'Avvocatura dello Stato.

5.1. Nella istanza di riesame il ricorrente si è poi dilungato nell'argomentare che il DPCM n. 200/1996 dovrebbe essere disapplicato in quanto approvato in un contesto storico non più attuale, e che la tutela di determinati valori si attua anche attraverso una opportuna “calibrazione” della immunità degli Stati esteri, “calibrazione” che dovrebbe tradursi nel riconoscimento in capo alle autorità giurisdizionali degli Stati, piuttosto che ai suoi organi costituzionali, del potere di individuare caso per caso le situazioni in cui l'azione giudiziaria di un cittadino può essere paralizzata a causa di superiori ragioni di politica estera; tesi, questa, che in

sostanza sarebbe già stata affermata dalla Corte di Cassazione in talune pronunce concernenti proprio contenziosi instaurati in Italia direttamente nei confronti della Repubblica Federale di Germania.

6. Con nota del 4 gennaio 2019, della cui impugnativa si tratta, l'Avvocatura Generale dello Stato ha riscontrato l'istanza di riesame presentata dal ricorrente, indicando gli estremi delle Circolari dell'Avvocato Generale, n. 31 e n. 38 del 2012, concernenti le azioni risarcitorie relative a fatti occorsi durante la seconda guerra mondiale, che dovevano leggersi alla luce della decisione del 3 febbraio 2012 della Corte Internazionale di Giustizia. Con tale nota, inoltre, l'Avvocatura Generale dello Stato ha significato al ricorrente che *“gli indirizzi indicati nelle predette Circolari non sono più corrispondenti al contesto normativo e giurisprudenziale, a seguito della Sentenza n. 238/2014, consultabile nel sito della Corte, con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittime le norme con le quali l'Italia aveva sostanzialmente recepito la suddetta sentenza 3/2/2012 della Corte de L'Aia e, per l'effetto, ripristinato la giurisdizione del giudice italiano in simili fattispecie. Per quanto concerne “atti di provenienza governativa (Presidenza del Consiglio dei Ministri e/o Ministero degli esteri)” si fa presente che essi non sono ostensibili in quanto coperti da segreto professionale (ex art. 622 c.p. e 200 c.p.c.), rientrando tra i casi di eccezione assoluta di cui al comma 3 dell'art. 5 bis del decreto legislativo n. 33/2013. Al riguardo si chiarisce che l'eccezione ha origine dalla legge (precisamente dai citati articoli dei codici penale e di procedura penale) e che il D.P.C.M. 26 gennaio 1996, n. 200, continua ad applicarsi per l'ambito riferito all'art. 24, comma 1, della legge n. 241/1990, come richiamato dal suddetto 3° comma dell'art. 5 bis d.lgs. n. 33/2013, e, per quanto compatibile con la nuova normativa, per le restanti parti.”*

7. Il ricorrente ha impugnato gli indicati provvedimenti con ricorso ex art. 116 c.p.a., introduttivo del presente giudizio, deducendone l'illegittimità per i seguenti motivi:

I) violazione degli artt. 622 c.p. e 200 c.p.p., eccesso di potere per errore sui

presupposti e conseguente travisamento, difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità, contraddittorietà, ingiustizia grave e manifesta.

Secondo il ricorrente le norme indicate in rubrica sarebbero state inappropriatamente richiamate dalla Avvocatura Generale dello Stato: l'art. 622 c.p. perché nella specie non si richiede di rivelare alcun segreto, e l'art. 200 c.p.p. perché la facoltà di astenersi dal testimoniare, prevista da tale norma, riguarderebbe solo consulenti fiduciari privati, tra i quali non possono annoverarsi i legali della Avvocatura dello Stato; sussisterebbe, comunque, una giusta causa per derogare a tali norme, costituita dal dovere della Avvocatura Generale dello Stato, in quanto amministrazione pubblica, di essere trasparente.

D'altro canto gli atti richiesti in ostensione dal ricorrente non possono annoverarsi tra quelli che il DPCM n. 200/1996 sottrae all'accesso: il ricorrente precisa di voler conoscere *“da chi è provenuto l'ordine, e da quali ragioni lo stesso è sorretto”*, affermando che oggetto della richiesta di accesso generalizzato sarebbe, dunque, un atto di natura discrezionale che si pone a monte dell'attività della Avvocatura Generale dello Stato e che, come tale, non può essere annoverato tra gli *“atti defensionali”*, tra i *“pareri legali”* e neppure nell'ambito della *“corrispondenza”*, atti tutti coperti da segreti ai sensi del DPCM n. 200/1996; peraltro gli stessi *“pareri legali”* non sarebbero sottratti all'accesso quando sono correlati ad un procedimento amministrativo, nel quale confluiscono, e quindi non si vede per quale ragione dovrebbero essere sottratti all'accesso i provvedimenti con cui l'Amministrazione delibera di assumere una determinata posizione, in un giudizio tra altri soggetti, in cui non è parte.

II) Violazione dei principi e delle norme in tema di accesso, violazione degli artt. 3 e 5 del D. Lgs. n. 33/2013, eccesso di potere per errore sui presupposti e conseguente travisamento, difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità, contraddittorietà, ingiustizia grave e manifesta.

Con la censura in esame il ricorrente ripropone, in sostanza, gli argomenti già posti

a fondamento della richiesta di riesame, ribadendo che la finalità dell' "accesso generalizzato" è quella di consentire forme di controllo diffuso della attività delle amministrazioni pubbliche onde garantire un dibattito sulla correttezza, anche etica, delle scelte amministrative: non a caso il ricorrente sottolinea – peraltro nell'ambito del primo motivo di ricorso - che *“Essendo la Germania uno Stato estero, e dovendo l'Italia tutelare i propri cittadini, la ragione della grave scelta richiede approfondimento. Dunque, è corretto che sul punto ai cittadini (e anche al magistrato, nella sua veste di cittadino), sia data una spiegazione consentendo l'accesso.”*.

L'esigenza di un tale chiarimento, e la correlativa imperscrutabilità degli interventi *ad opponendum* spiegati dalla Avvocatura Generale dello Stato, sarebbe divenuta, secondo il ricorrente, ancor più pressante a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 238/2014, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 2 e 24 della Costituzione, di due disposizioni legislative riguardanti le immunità giurisdizionali degli Stati esteri nei giudizi volti al risarcimento del danno subito dalle vittime dei crimini di guerra e crimini contro l'umanità, e cioè: 1) dell'art. 3 della legge 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno); 2) dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945), limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, esclusivamente nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di Giustizia (CIG) del 3 febbraio 2012. Va precisato, per comprensione della vicenda, che l'anzidetta sentenza della Corte Internazionale di Giustizia dell'Aja ha affermato che la Repubblica Italiana, trattenendo la giurisdizione sui giudizi che di cui sopra si è detto, ha violato il principio, di diritto internazionale pubblico, di immunità giurisdizionale degli Stati.

7.1. Il ricorrente ha concluso chiedendo l'annullamento delle note impugnate e l'accertamento del proprio diritto ad ottenere l'ostensione di tutta la documentazione chiesta con l'istanza di accesso del 25 ottobre 2018.

8. L'Avvocatura Generale dello Stato si è costituita in giudizio insistendo per la reiezione del ricorso.

8.1. In ordine al primo motivo ha rilevato che, secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte EDU, il segreto professionale riguarda tutto ciò che l'avvocato ha appreso nell'esercizio della propria attività professionale ed in relazione al mandato ricevuto, anche a garanzia del diritto di difesa e della libera determinazione della condotta processuale ed a beneficio non solo dell'avvocato, ma anche dell'assistito, estendendosi tale garanzia anche alla corrispondenza tra il legale ed il proprio cliente; nessuna norma consentirebbe di limitare tale segreto, soggettivamente, agli avvocati del libero foro, dovendosi tra l'altro considerare che il segreto professionale non è posto a tutela di un interesse soggettivo del professionista, quanto piuttosto a tutela dell'interesse, di carattere oggettivo, a che ogni individuo possa disporre di una difesa tecnica ampia, poiché ciò ridonda sul corretto funzionamento della giustizia e del diritto di difesa, fondamento della società democratica. L'atto di cui il ricorrente chiede l'ostensione sarebbe, inoltre, da qualificare come "corrispondenza" a termini dell'art. 2 del DPCM n. 200/1996, certamente tutelato dal segreto professionale, essendo irrilevante la sua natura di "atto amministrativo", dovendosi piuttosto considerare la finalizzazione a far assumere ad una amministrazione dello Stato la qualità di parte in un procedimento giurisdizionale.

8.2. Sul secondo motivo di ricorso l'Avvocatura Generale dello Stato ha dedotto che lo stesso Decreto legislativo n. 33/2013 individua una serie di fattispecie nelle quali l'accesso generalizzato è escluso, il che rende manifesto che il legislatore stesso ha effettuato, a monte, un bilanciamento dei contrapposti interessi, cioè dell'interesse del cittadino ad esercitare una forma diffusa di controllo sulla azione

delle amministrazioni pubbliche e l'interesse di queste ultime a mantenere la riservatezza su alcuni atti: il segreto professionale rientra, appunto, tra tali esclusioni, sia perché si tratta di un divieto di divulgazione previsto da norme generali, sia perché tutelato dall'art. 2 del DPCM n. 200/1996, emanato in attuazione dell'art. 24, comma 1, della L. 241/90, a sua volta richiamato espressamente dall'art. 5 bis del D. L.vo n. 33/2013; l'art. 2 del DPCM n. 200/1996 è stato, inoltre, da tempo qualificato dalla giurisprudenza come norma che esprime un principio generale, valevole anche per gli avvocati del libero foro, o iscritti agli albi speciali degli avvocati che difendono amministrazioni pubbliche.

9. Con memoria depositata il 17 aprile 2019 il ricorrente ha replicato alle difese della Amministrazione convenuta, ribadendo che l'atto di cui egli chiede l'ostensione non può che essere costituito da un atto amministrativo contenente apprezzamenti, atto che, come tale, non proviene dalla Avvocatura Generale, non può rientrare nel concetto di corrispondenza, sta a monte della attività difensiva e pertanto non ricade nell'ambito del segreto professionale. Secondo il ricorrente, in particolare, estendendo il segreto professionale agli atti che non provengono dalla avvocatura si rischierebbe di dilatare il segreto ad ampi settori dell'attività amministrativa, e di abrogare, per le vie di fatto e di interpretazione, la legge sull'accesso e *“Si verificherebbe persino un effetto perverso: il privato che si rivolgesse all'autorità giudiziaria indurrebbe l'amministrazione ad avvalersi della difesa legale, ma gli atti amministrativi, a quel punto prossimi alla difesa, diventerebbero inaccessibili”*. Ha ancora osservato il ricorrente che: *“l'attività defensionale dell'Avvocatura ha un costo....che comporta un impegno di risorse pubbliche”*; il DPR n. 352/92 consente il diniego di accesso solo nei casi in cui esso può arrecare pregiudizio e nella specie l'Avvocatura Generale non ha indicato quale pregiudizio potrebbe arrecare l'ostensione degli atti richiesti, pregiudizio che non si apprezza ove si consideri che i giudizi pendenti contro la Germania sono oramai conclusi; la scelta di intervenire in giudizio in favore della Germania *“esprime un orientamento governativo, politico e di alta amministrazione”*, e

l'accesso civico esiste precisamente allo scopo di promuovere un controllo proprio su tali decisioni.

10. Il ricorso è stato chiamato ed introitato in decisione alla camera di consiglio dell'8 maggio 2019.

DIRITTO

11. Il Collegio ritiene di dover procedere da una riflessione preliminare finalizzata ad indagare la natura del segreto professionale e come esso si attegga nella professione forense, in particolare quando il cliente/assistito sia una pubblica amministrazione.

11.1. Indipendentemente dalla attività cui afferisce, il segreto è necessario alla qualità della prestazione professionale perché rende il cliente maggiormente propenso a fornire al professionista tutte le informazioni di cui questi necessita per impostare correttamente la consulenza richiestagli. Il segreto professionale, in particolare, limita il rischio che il cliente volutamente ometta di comunicare i fatti e le circostanze dalla cui divulgazione egli ritiene possano derivargli conseguenze negative, e la cui conoscenza potrebbe, tuttavia, essere essenziale per garantire la qualità della prestazione professionale: da questo punto di vista non si tratta di un istituto finalizzato a tutelare il professionista e la di lui immagine, costituendo piuttosto, e prima di tutto, uno strumento di tutela del cliente e del di lui diritto ad ottenere una prestazione di elevata qualità: in questo senso deve leggersi l'affermazione, ricorrente in giurisprudenza, secondo cui il segreto professionale tutela la funzione connessa all'esercizio della professione.

11.2. Quanto alla professione forense, tale affermazione si ricava da pronunce risalenti nel tempo, ma mai superate, nelle quali si evidenzia come il segreto professionale è direttamente connesso a rendere effettivo il diritto alla difesa giurisdizionale garantito dall'art. 24 della Costituzione: si veda, ad esempio, la pronuncia della Cassazione Penale, Sez. III, n. 405 del 14.02.1966, secondo cui *“Gli avvocati e procuratori,-che hanno il particolare dovere di tacere e di*

custodire il segreto, per poter dare affidamento di discrezione e di riservatezza, necessarie per la sicurezza del cliente-non possono essere obbligati a deporre su fatti o circostanza di cui essi abbiano avuto cognizione in seguito a rivelazioni o confidenze ricevute dai loro clienti nell'Esercizio del loro ministero; ciò perché le rivelazioni e le confidenze sono in tal caso determinate da un rapporto necessariamente fiduciario che si stabilisce tra il cliente e il professionista, alla cui discrezione il primo è costretto a ricorrere per i suoi particolari bisogni. Pertanto, rientrano nella tutela dell'art 351 cod proc pen tutte le cognizioni apprese nell'Esercizio professionale che concernano attività intraprese, 'in fieri' o ancora da intraprendere da parte del cliente, nell'Esercizio professionale dovendosi mantenere compresa certamente anche la semplice consulenza”.

Si veda, altresì, la sentenza della Cass. Pen., Sez. VI, n. 3804 del 27.10.1992, che, sia pure al fine di individuare i casi in cui al difensore debbono essere garantiti i diritti di cui all'art. 103 c.p.p., ha affermato che *“Le garanzie di libertà dei difensori, previste dall'art. 103 cod. proc. pen. sono apprestate a tutela non della dignità professionale degli avvocati, ma del libero dispiegamento dell'attività difensiva e del segreto professionale, che trovano il diretto supporto nell'art. 24 della Costituzione, che sancisce la inviolabilità della difesa, come diritto fondamentale della persona. Tali garanzie mirano a prevenire il pericolo di abusive intrusioni nella sfera difensiva, in quanto l'attività di ricerca negli studi professionali implica la possibilità di esame di carte e di fascicoli utili per l'esercizio autonomo della attività di difensore. Esse, perciò, non vanno limitate al difensore dell'indagato o dell'imputato nel cui procedimento sorge la necessità di attività di ispezione, ricerca o sequestro, ma vanno osservate in tutti i casi in cui tali atti vengono eseguiti nell'ufficio di un professionista, iscritto all'albo degli avvocati e procuratori, che abbia assunto la difesa di assistiti, anche fuori del procedimento in cui l'attività di ricerca, perquisizione e sequestro viene compiuta.”*

11.3. Tali considerazioni hanno trovato conferma, come ben osservato anche dalla difesa erariale, nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che

ha affermato che le lesioni al segreto professionale degli avvocati possono avere ripercussioni sulla buona amministrazione della giustizia (Wieser et Bicos Beteiligungen GmbH c. Austria, no 74336/01) e che l'art. 8 della Convenzione accorda una protezione rinforzata agli scambi tra avvocati e loro clienti per la ragione che essi sono affidatari di una missione fondamentale in una società democratica, ovvero la difesa di indagati/imputati, in procedimento penale ("*justiciables*"). Nella sentenza pronunciata sul caso Michaud c/ France (Requête no 12323/11) la Corte EDU (par. 118 e 119) ha poi affermato esplicitamente che: un avvocato non può attendere adeguatamente a tale compito se non è in grado di garantire al cliente che i loro scambi di "corrispondenza" resteranno riservati; la relazione di fiducia tra essi è indispensabile per svolgere la missione difensiva; da essa dipende, inoltre, indirettamente ma necessariamente, il rispetto del diritto degli imputati ad un processo equo, in particolare nella misura in cui tale diritto comprende anche quello dell'accusato di non contribuire alla propria incriminazione.

11.4. Considerazioni simili valgono anche in relazione alla attività difensiva svolta dall'avvocato nell'ambito di controversie giudiziali diverse da quelle penali, laddove il giudizio è destinato a sfociare nell'accertamento di una verità processuale che non necessariamente corrisponde a quella storica-fattuale: nel processo civile vige il principio secondo cui le parti debbono comportarsi con lealtà e probità, ma questo dovere non si estende al punto da imporre alla parte, e correlativamente al difensore, di rendere note, in via spontanea, circostanze che possono danneggiarla processualmente, circostanze che, dunque, eventualmente possono essere veicolate nel giudizio solo ad opera della parte avversa, che le conosca e sia in grado di darne dimostrazione. Nel processo civile e amministrativo, allora, fermo restando che sono vietati al difensore i comportamenti che trasmodino nella truffa processuale o nell'illecito disciplinare, è tutelato il diritto della parte alla riservatezza, anche sulle circostanze che potrebbero

danneggiarla a favore della controparte, poiché anche in questo si declina il diritto, sancito dall'art. 24 della Costituzione, ad una ampia difesa in giudizio.

11.5. Le considerazioni che precedono fanno comprendere che non esiste alcuna ragione logico-giuridica per ritenere che i legali della Avvocatura dello Stato, piuttosto che i legali delle avvocature civiche, siano esonerati dal segreto professionale. Da tempo la dottrina ha messo in evidenza che le amministrazioni pubbliche sono portatrici, oltre che della cura diretta e concreta di interessi pubblici appartenenti alla collettività, anche di interessi individuali e personali, a tutela dei quali esse hanno diritto, come ogni altro soggetto, ad una ampia difesa, nel senso già precisato, sia nell'ambito dei contenziosi giudiziari che stragiudiziali, a tutela ed in funzione della quale difesa il segreto professionale deve perciò ritenersi operante anche nei confronti dei loro legali.

Anche l'Avvocatura dello Stato, del resto, dispone di un Codice Etico (reperibile sul sito

https://www.avvocaturastato.it/files/files/Codice_etico_Avvocatura_Stato.pdf)

approvato, ai sensi dell'art. 54, comma 4, del D. L.vo 165/2001, con Deliberazione del Comitato nazionale dell'Associazione Unitaria degli avvocati e procuratori dello Stato del 5 maggio 1994 e Deliberazione del Comitato direttivo dell'Associazione Nazionale Avvocati e Procuratori dello Stato del 12 luglio 2013: a somiglianza di quanto previsto dal Codice Deontologico degli avvocati del libero foro, tale Codice Etico prevede, testualmente, all'art. 9, che *“Gli avvocati e procuratori dello Stato improntano i propri rapporti con l'esterno, in particolare con i mezzi di comunicazione, a cautela e riservatezza, al fine di evitare la diffusione di notizie pregiudizievoli per l'interesse dell'amministrazione patrocinata”*, ed all'art. 13 che *“Le violazioni dei precetti contenuti nel presente codice costituiscono specificazioni delle fattispecie di illecito disciplinare sanzionabili ai sensi dell'art. 24 l. n. 103/1979.”*.

In giurisprudenza, infine, è stato anche ritenuto che i limiti all'accesso, stabiliti dall'art. 2 del DPCM n. 200/1996 con riferimento agli atti defensionali, ai pareri ed

alla corrispondenza scambiata dalla Avvocatura dello Stato, definirebbero l'ambito del segreto professionale da osservarsi da parte degli avvocati dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche (*ex multis*, T.A.R. Campania, 5/5/2017, n. 850; T.A.R. Lazio, 9/1/2006, n. 158).

11.6. Questo spiega la ragione per cui l'art. 200 c.p.p., nell'affermare che *'Non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria:.....b) gli avvocati,*', non fa alcuna distinzione tra gli avvocati del libero foro e quelli appartenenti alla Avvocatura dello Stato, benché questa ultima sia stata istituita ben prima della entrata in vigore del codice del rito penale. L'attività di patrocinio svolta dagli avvocati dello Stato è, d'altronde, intrinsecamente identica a quella svolta dagli avvocati del libero foro - come risulta chiaramente dall'art. 1 del R.D. n. 1611/33 (*'La rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio delle Amministrazioni dello Stato, anche se organizzate ad ordinamento autonomo, spettano alla Avvocatura dello Stato. Gli avvocati dello Stato, esercitano le loro funzioni innanzi a tutte le giurisdizioni ed in qualunque sede e non hanno bisogno di mandato, neppure nei casi nei quali le norme ordinarie richiedono il mandato speciale, bastando che consti della loro qualità'*) nonché dal successivo art. 13 (*'L'Avvocatura dello Stato provvede alla tutela legale dei diritti e degli interessi dello Stato; alle consultazioni legali richieste dalle Amministrazioni ed inoltre a consigliarle e dirigerle quando si tratti di promuovere, contestare o abbandonare giudizi'*) - ed è astrattamente possibile che un avvocato dello Stato sia chiamato a deporre in un giudizio penale e venga a trovarsi nella necessità di deporre su fatti appresi in ragione del proprio ufficio (ad esempio, avendo assunto la difesa penale di un impiegato o agente dello Stato, ai sensi dell'art. 44 del R.D. n. 1611/1933).

11.7. Dunque il segreto professionale esiste anche per gli avvocati dello Stato, con la precisazione che l'ambito di tale segreto è stato, da ultimo, implicitamente

delimitato dal DPCM n. 200/1996 e che gli atti e le informazioni che vi ricadono debbono ritenersi soggette a divieto di divulgazione, sotto pena di incorrere nel reato di cui all'art. 622 c.p. In questo senso è importante sottolineare che il DPCM n. 200/1996 viene in considerazione non solo in quanto attuativo dell'art. 24, comma 1, della L. 241/90, ma come norma che ridonda direttamente sull'art. 622 c.p., evidenziando che, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, anche gli avvocati dello Stato sono tenuti ad un segreto sanzionato penalmente; dal punto di vista disciplinare, attesa la maggior genericità della formulazione dell'art. 9 del Codice Etico, l'area di sanzionabilità è probabilmente ancora più estesa, rispetto ai limiti delineati dal DPCM n. 200/1996.

12. A questo punto è necessario esaminare il citato DPCM n. 200/1996. Esso è stato emanato in attuazione dell'art. 24, comma 1, della L. 241/90 e reca il *“Regolamento recante norme per la disciplina di categorie di documenti formati o comunque rientranti nell'ambito delle attribuzioni dell'Avvocatura dello Stato sottratti al diritto di accesso.”*. L'art. 2 menziona, tra gli atti sottratti all'accesso: *“pareri resi in relazione a lite in potenza o in atto e la inerente corrispondenza; b) atti defensionali; c) corrispondenza inerente agli affari di cui ai punti a) e b)”*. Ai fini del decidere occorre in particolare chiarire cosa debba intendersi per *“corrispondenza”*, onde verificare se in essa possano confluire gli atti di cui il ricorrente chiede l'ostensione, ovvero i documenti da cui si evince *“da chi è provenuto l'ordine (n.d.r.: di spiegare l'intervento ad opponendum nelle ricordate cause), e da quali ragioni lo stesso è sorretto”*.

12.1. Soccorrono, allo scopo, alcune norme del Regio Decreto n. 1611/1933, in particolare l'art. 13, secondo cui *“L'Avvocatura dello Stato provvede alla tutela legale dei diritti e degli interessi dello Stato; alle consultazioni legali richieste dalle Amministrazioni ed inoltre a consigliarle e dirigerle quando si tratti di promuovere, contestare o abbandonare giudizi: esamina progetti di legge, di regolamenti, di capitoli redatti dalle Amministrazioni, qualora ne sia richiesta; predispone transazioni d'accordo con le Amministrazioni interessate o esprime*

parere sugli atti di transazione redatti dalle Amministrazioni: prepara contratti o suggerisce provvedimenti intorno a reclami o questioni mossi amministrativamente che possano dar materia di litigio”; e l’art. 14, il quale statuisce che “*L’Avvocatura dello Stato corrisponde direttamente con le Amministrazioni dello Stato, alle quali richiede tutti gli schiarimenti, le notizie e i documenti necessari per l’adempimento delle sue attribuzioni.*”.

12.2. Benché l’Avvocatura dello Stato non necessiti di apposito mandato per comparire in giudizio, secondo quanto previsto all’art. 1 del Testo Unico, appare ugualmente evidente che essa non può agire su libera iniziativa. L’atto che autorizza l’Avvocatura dello Stato a promuovere iniziative giudiziali o stragiudiziali, essendo necessario alla medesima per l’adempimento delle sue attribuzioni, rientra nel concetto di “*corrispondenza*” ai sensi del citato art. 14, e ciò per la ragione che l’Avvocatura “*corrisponde*” con le amministrazioni sia quando richiede informazioni e documenti utili, sia quando ne riceve. L’art. 14, inoltre, sussume nel concetto di “*corrispondenza*” qualsiasi atto che comporti lo scambio di informazioni e documenti utili all’adempimento dell’ufficio, ricomprendendovi, pertanto, oltre alle mere richieste o alle lettere accompagnatorie, le stesse informazioni e documenti oggetto di scambio.

12.3. Poiché si deve presumere che l’art. 2 del DPCM n. 200/1996, richiamando la “*corrispondenza*”, abbia inteso alludere ad essa nella accezione utilizzata dalle norme di settore, si può affermare che il divieto di accesso, ed il correlativo segreto professionale, della Avvocatura dello Stato comprende sia le vere e proprie missive, sia le informazioni ed i documenti che per mezzo di esse sono stati acquisiti dalle amministrazioni patrocinate. Per tale via, in definitiva, il segreto professionale della Avvocatura dello Stato, ed il correlativo divieto generale di divulgazione, vengono a coincidere con tutti gli atti ed informazioni che l’Avvocatura dello Stato abbia conosciuto nell’adempimento delle proprie attribuzioni, non diversamente da quanto accade al segreto professionale dei liberi

professionisti.

12.4. Segue da quanto sopra che gli atti cui il ricorrente chiede di poter accedere, ovvero gli atti che concretamente hanno autorizzato l'Avvocatura dello Stato ad intervenire nelle vicende giudiziarie sopra ricordate, debbono considerarsi "*corrispondenza*" ai sensi degli artt. 14 del R.D. 1611/1933 e 2 del DPCM n. 200/1996, in quanto atti necessari all'Avvocatura per l'espletamento delle attribuzioni.

13. Tanto premesso e chiarito, in via generale, è possibile passare all'esame dei motivi di ricorso, che debbono essere respinti.

14. Per quanto il D. L.vo 33/2013 abbia inteso dare attuazione al principio generale di trasparenza, "*allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*" (art. 1), esso ha comunque effettuato a monte un contemperamento di interessi, puntualizzando che la trasparenza è tutelata "*nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali*", disciplinando, tramite l'accesso civico, "*la libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, garantita, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti*".

14.1. Il D. L.vo 33/2013 prevede, dunque, delle limitazioni assolute all'esercizio dell'accesso civico, indicate all'art. 5 bis: in particolare il comma 3 di tale norma afferma, per quanto di interesse ai fini del presente giudizio, che l'accesso "*è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.*"

15. Per quanto sopra detto in ordine al fatto che gli avvocati dello Stato sono tenuti

al segreto professionale e che tale segreto ha i contorni indicati dall'art. 9 del Codice Etico della Avvocatura dello Stato nonché dall'art. 2 del DPCM n. 200/1996, è agevole concludere che gli atti di cui il ricorrente chiede l'ostensione, in quanto "*corrispondenza*", sono compresi tra quelli in relazione ai quali gli avvocati dello Stato debbono mantenere il riserbo e che non possono divulgare sotto pena di incorrere nel reato di cui all'art. 622 c.p.: poco importa che tali atti riguardino giudizi che non vedevano lo Stato come parte necessaria, essendo dirimente la considerazione che si trattava comunque di attività istituzionale ai sensi degli artt. 1 e/o 13 del R.D. n. 1611/33.

15.1. Neppure sposta i termini della questione la circostanza che gli atti oggetto di accesso possano avere la natura di atti amministrativi e si collochino, idealmente, a monte della attività della Avvocatura dello Stato. Premesso che gli atti di che trattasi sono costituiti, per come individuati dal ricorrente, da quei documenti da cui si evince "*da chi è provenuto l'ordine* (n.d.r.: di spiegare l'intervento *ad opponendum* nelle ricordate cause), *e da quali ragioni lo stesso è sorretto*", è evidente che l'accesso si riferisce agli atti che in concreto hanno consentito e/o imposto alla Avvocatura di intervenire nei giudizi sopra ricordati, atti che essa ha conosciuto in occasione dello svolgimento di attività istituzionale che si è certamente tradotta nei più volte ricordati interventi in giudizio, e che probabilmente ha anche implicato una attività di consulenza, che rimane pur sempre tutelata dal segreto professionale. Quest'ultimo, d'altronde, non è limitato a scritti e documenti predisposti dalla Avvocatura dello Stato, estendendosi, invece, a tutte le informazioni apprese nel corso dell'attività di patrocinio, e quindi anche ai documenti formati da altri soggetti, che incorporino informazioni e di cui l'Avvocatura dello Stato sia venuta in possesso.

15.2. Quanto al rilievo secondo cui l'Avvocatura dello Stato non ha indicato quale tipo di pregiudizio conseguirebbe alla ostensione dei documenti, il Collegio osserva che il segreto professionale tutela il cliente da ogni forma di pregiudizio, ancorché

di natura meramente morale, possa conseguire dalla divulgazione di informazioni che lo riguardano: il difensore non è necessariamente in grado di predeterminare a priori questo pregiudizio, che può anche essere percepito in maniera soggettiva, e dunque l'operatività del segreto professionale deve comunque estendersi, in via precauzionale, a tutte le informazioni apprese dal difensore per ragione del proprio ministero. Peraltro i divieti di accesso stabiliti dal DPCM n. 200/1996 non sono funzionali né condizionati alla sussistenza di un possibile pregiudizio che possa derivare, alla amministrazione patrocinata, dalla divulgazione degli atti coperti dal segreto.

16. Quanto sin qui esposto dà ragione della infondatezza del primo motivo di ricorso, evidenziando che, per il combinato disposto degli articoli 5 bis, comma 3, del D. L.vo 33/2013, 2 del DPCM n. 200/1996, 200 c.p.p. e 622 c.p., sussiste(va) un divieto generale di divulgazione degli atti che il ricorrente insiste ad avere in ostensione, divieto che di per sé giustifica i provvedimenti impugnati ai sensi dell'art. 5 bis, comma 3, del D. L.vo 33/2013.

17. Pur avendo rilevanza assorbente le considerazioni che precedono, conviene comunque esaminare anche il secondo motivo di ricorso, a mezzo del quale il ricorrente contesta i provvedimenti impugnati nella parte in cui richiamano, a giustificazione del diniego, anche il DPCM n. 200/1996, che secondo la difesa erariale dovrebbe intendersi richiamato dall'art. 5 bis del D. L.vo 33/2013, in forza del rinvio che tale norma effettua all'art. 24 della L. 241/90.

17.1. La prima questione che il ricorrente pone riguarda la possibilità di includere le ipotesi di divieto di accesso a suo tempo tipizzate in attuazione dell'art. 24, comma 1, della L. 241/90, tra i casi di divieto di accesso civico di cui all'art. 5 bis, comma 3, del D. L.vo 33/2013, opzione che il ricorrente esclude perché la *ratio* dell'accesso civico generalizzato osterebbe ad una simile interpretazione.

17.1.1. Il Collegio non condivide tale approdo interpretativo, per la ragione che non ha senso che l'accesso a determinati atti sia escluso, ai sensi della L. 241/90, nei confronti di soggetti che vantano un interesse personale, specifico e qualificato a

conoscerli, per poi ammettere che l'accesso ai medesimi atti possa essere consentito a chiunque, ancorché non portatore di alcun interesse personale qualificato, e solo in nome della trasparenza e dell'esigenza di assicurare forme di controllo diffuso. Se la riservatezza di un atto è tale da non consentire di accedervi a colui che ha un interesse qualificato a conoscerlo, non si vede per quale motivo tale riservatezza dovrebbe cedere a fronte di un interesse del tutto astratto e impersonale, qual è l'accesso civico; gli artt. 24 e segg. della L. 241/90, del resto, non sono stati abrogati ad opera del D. L.vo 33/2013, che anzi li richiama, sicché la disciplina dell'accesso civico deve necessariamente passare attraverso un coordinamento dei due istituti. Pertanto il Collegio ritiene corretta l'opzione interpretativa che estende i divieti di accesso civico di cui all'art. 5 bis, comma 3, del D. L.vo 33/2013, a tutti i casi di divieto tipizzati da norme approvate in attuazione dell'art. 24, comma 1, della L. 241/90. In tal senso, peraltro, la Sezione si è già pronunciata con sentenza del 3/7/2017, n. 7592.

17.1.2. Va comunque ribadito che il DPCM n. 200/1996 viene in considerazione non solo in quanto norma attuativa dell'art. 24, comma 1, della L. 241/90, ma prima di tutto in quanto disciplina di settore che ha delimitato l'ambito del segreto professionale cui sono tenuti gli avvocati dello Stato, e quindi l'ambito del divieto di divulgazione imposto, in via generale, dall'art. 622 c.p., al quale deve intendersi esteso il rinvio espresso dall'art. 5 bis, comma 3, del D. L.vo 33/2013.

17.2. Il ricorrente contesta, poi, la riconducibilità degli atti di cui ha chiesto l'ostensione al concetto di "corrispondenza", tutelata dal DPCM n. 200/1996: su ciò si è già detto ai paragrafi che precedono, cui si rinvia.

18. Resta da verificare se le norme sopra esaminate si prestino, come sopra interpretate, a censure di incostituzionalità, e se sia necessario e possibile darne una differente interpretazione, segnatamente nel senso di restringere l'ambito del segreto professionale o di affermare la prevalenza del diritto di accesso civico.

18.1. Sulla valenza del segreto professionale che debbono osservare gli avvocati, ed

in particolare anche gli avvocati dello Stato, s'è già detto ampiamente, e non v'è necessità di ulteriori considerazioni per affermarne la rilevanza primaria.

18.2. *De jure condito*, tenuto conto del chiaro dettato dell'art. 5 bis, comma 3, del D. L.vo 33/2013, non esiste la possibilità di interpretarlo nel senso che i casi di divieto ivi previsti non siano assoluti e possano quindi cedere innanzi al diritto di accesso civico, in relazione a particolari situazioni o interessi, che il giudice sarebbe chiamato di volta in volta ad individuare. Occorre quindi domandarsi se le norme che individuano i limiti del segreto professionale della Avvocatura dello Stato possano essere interpretate in senso restrittivo, al fine di dare maggior spazio al diritto di accesso civico, nell'ottica di garantire una interpretazione di esso in senso costituzionalmente orientato; ovvero se l'art. 5 bis, comma 3, del D. L.vo 33/2013 presti il fianco a censure di costituzionalità nella misura in cui introduce l'anzidetto limite assoluto e insuperabile al diritto di accesso civico.

18.3. Il Collegio rileva che nel caso portato alla attenzione del Collegio i documenti oggetto di accesso sono detenuti dalla Avvocatura dello Stato, ma si assume che provengano e siano stati formati da altra amministrazione, che, al contrario della Avvocatura, ha la disponibilità dei documenti medesimi e della situazione giuridica ad essi sottesa. Il segreto professionale della Avvocatura dello Stato, quindi, anche interpretato nel senso illustrato ai paragrafi che precedono, di per sé non costituisce un ostacolo assoluto a che il ricorrente prenda cognizione dei documenti richiesti, perché egli potrà esercitare l'accesso civico presso l'amministrazione che ha formato tali documenti, e che certamente ne detiene copia. Tale amministrazione effettuerà le proprie valutazioni e, se riterrà, a sua volta, di dover opporre un diniego, dovrà indicarne le ragioni, essendo tale diniego a sua volta suscettibile di ricorso e di sindacato giurisdizionale.

18.4. Le considerazioni che precedono dimostrano che il segreto professionale opposto, nel caso di specie, dalla Avvocatura dello Stato, in realtà non è tale da vanificare in maniera assoluta il diritto di accesso attivato dal ricorrente, e quindi non giustifica una remissione degli atti alla Corte Costituzionale, che sarebbe

inammissibile per difetto di rilevanza ai fini del decidere.

18.5. D'altro canto, quanto osservato conferma che non si giustifica una interpretazione restrittiva delle norme che individuano i limiti del segreto professionale, tenuto conto della rilevanza di tale istituto nonché del fatto che, limitando il segreto professionale della Avvocatura dello Stato, l'accesso civico esercitato presso la stessa potrebbe divenire il meccanismo che consente di superare eventuali ragioni di diniego note alla amministrazione che ha la disponibilità del documento, e della situazione sostanziale sottesa, ed opponibili ai sensi del D. L.vo 33/2013.

19. Per le ragioni che precedono il ricorso in epigrafe indicato va respinto, fermo restando che il ricorrente potrà ripresentare l'istanza di accesso presso l'amministrazione, o le amministrazioni, da cui promanano gli atti oggetto della istanza, che nella eventualità valuteranno autonomamente tale istanza.

20. La indubbia particolarità delle questioni portate all'attenzione del Collegio giustifica la totale compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Carminé Volpe, Presidente

Ivo Correale, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberta Ravasio

IL PRESIDENTE
Carminé Volpe

IL SEGRETARIO