



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 Terza Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 15625 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 suo studio in Roma, corso d'Italia 97;

contro

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

- della nota del Responsabile per la Trasparenza del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale prot. n. 198874 del 18 novembre 2019, recante ad oggetto: "Richiesta di riesame presentata dal Dott. Baiada per contestare il diniego di accesso generalizzato. Art. 5, c. 7 D. Lgs. n. 33/2013", con la quale veniva comunicato al ricorrente il rigetto dell'istanza di riesame dallo stesso formulata in data 29 ottobre 2019;

- della nota del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale prot. n. 1412/185227 del 28 ottobre 2019, con la quale si comunicava il rigetto dell'istanza di accesso formulata dal dott. Baiada in data 28 settembre 2019;

- nonché, 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 (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;

2) eventuali altri atti di provenienza governativa che abbiano ribadito, puntualizzato, chiarito o modificato l'atto di cui al punto 1).

Visti il ricorso 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 22 maggio 2020, tenutasi in modalità da remoto, la dott.ssa Francesca Romano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso notificato il 10 dicembre 2019 e depositato il successivo 18 dicembre, il dott. Luca Massimo Baiada ha adito questo Tribunale al fine di ottenere l'annullamento delle note del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, prot. n. 198874 del 18 novembre 2019 e prot. n. 1412/185227 del 28 ottobre 2019, con cui è stato lui negato l'accesso civico

generalizzato, ai sensi dell'art. 5, comma 7, d. lgs. n. 33/2013, all'atto con cui il Ministero degli Esteri 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, e degli eventuali altri atti di provenienza governativa che abbiano ribadito, puntualizzato, chiarito o modificato l'atto richiesto.

2. Il dott. Baiada, magistrato militare, ha partecipato a numerosi processi per crimini di guerra ed è stato, tra l'altro, presidente del collegio ed estensore della sentenza del processo Nordhorn, l'ultimo processo penale svolto in Italia, e uno degli ultimi in Europa, in cui sia stato giudicato un episodio dello sterminio degli ebrei; nonché autore di numerose pubblicazioni aventi ad oggetto i crimini della Germania nazista.

L'istanza di accesso, oggetto del presente ricorso, nasce dallo sconcerto personale del ricorrente quando ha saputo che la Repubblica Italiana si è costituita – nei giudizi civili risarcitori dei parenti delle vittime delle stragi, susseguenti ai procedimenti penali - ad *opponendum*, dunque a favore della Repubblica Federale Tedesca.

In data 28 settembre 2019 il dott. Baiada ha formulato, allora, al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, istanza di accesso generalizzato agli atti avente ad oggetto:

- 1) l'atto di provenienza governativa (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;
- 2) eventuali altri atti di provenienza governativa che abbiano ribadito, puntualizzato, chiarito o modificato l'atto di cui al punto 1).

In data 28 ottobre 2019 l'Amministrazione, odierna resistente, ha rigettato la

suddetta istanza, adducendo la seguente motivazione:

“1) I documenti in riferimento rientrano tra quelli per cui l’art. 5-bis, co. 1, lett. d) del suddetto D. Lgs. esclude l’accesso. L’ostensione di tali documenti determinerebbe, in particolare, un pregiudizio concreto ed attuale alle “relazioni internazionali”, con precipuo riguardo ai rapporti tra Stati sovrani. Gli atti e le informazioni richiesti, ivi compresa la documentazione attinente in varia misura all’intervento nei processi civili – di cognizione e/o di esecuzione – in cui è parte lo Stato tedesco, contengono, riflettono, servono posizioni, oltre che interessi di politica estera del Governo italiano; ciò anche al fine di assicurare, nel rispetto delle prescrizioni promananti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 238 del 2014, un bilanciato adempimento dello specifico obbligo internazionale che impone un comportamento proattivo nella protezione delle immunità giurisdizionali secondo le indicazioni della sentenza della Corte Internazionale di Giustizia in data 3 febbraio 2012, così da attenuare i rischi derivanti dall’inadempimento degli obblighi sanciti dalla CIG stessa.

2) I documenti in riferimento rientrano negli “altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge” ai sensi dell’art. 5-bis, co. 3 del suddetto D. Lgs. Ai sensi dell’art. 2 del DPCM n. 200/1996 sono sottratti all’accesso, in particolare, i seguenti documenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle sue articolazioni, ivi compresa l’Avvocatura dello Stato: “a) i 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)”. Gli atti e le informazioni per cui l’istanza di accesso civico è esercitata riguardano le interlocuzioni con la difesa erariale in vista di specifici interventi in giudizio, riflettendo, con ciò, la stessa posizione dell’Amministrazione che, nell’esercitare il proprio diritto di difesa protetto dall’art. 24 della Costituzione, deve poter fruire di una tutela non inferiore a quella di qualsiasi altro soggetto dell’ordinamento in condizioni di parità nelle armi in sede processuale, altresì dinanzi ad istanze di

accesso civico cd. generalizzato. Ne consegue la necessità di limitare l'accesso agli atti prodromici, contestuali e/o successivi all'intervento in giudizio a fronte del preminente interesse dell'Amministrazione alla difesa in giudizio.

Alla luce di quanto sopra esposto, relativamente all'istanza in oggetto, si adotta provvedimento di diniego dell'accesso in base all'art. 5-bis, co. 1, lett. d) del D. Lgs. n. 33/2013 e dell'art. 2 del DPCM 26 gennaio 1996, n. 200".

In data 29 ottobre 2019, il ricorrente formulava richiesta di riesame.

In data 18 novembre 2019 seguiva, all'esito del riesame, un nuovo diniego di accesso sulla base della seguente motivazione:

"- considerato che il Cerimoniale nel riscontro del 28 ottobre 2019, prot. 1412/185227 citato, ha correttamente individuato l'ambito di applicazione dell'esclusione all'accesso (relazioni internazionali) ed esplicitato, in termini di pregiudizio attuale e concreto a tale valore, le ragioni che ostano alla divulgazione dei documenti richiesti;

- considerato che la divulgazione di tali documenti, anche all'esito del riesame condotto, appare suscettibile di recare pregiudizio concreto alle relazioni internazionali ai sensi dell'art. 5-bis, comma 1, lett. d), emanazione degli articoli 10 e 11 Cost.;

- considerato che la divulgazione dei documenti di cui si tratta è suscettibile di violare anche la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, 1961 (art. 27, par. 3), attesa la sua connessione con l'inviolabilità della corrispondenza delle missioni diplomatiche;

- considerato che un'ulteriore esplicitazione delle motivazioni a fondamento della mancata divulgazione potrebbe produrre lo stesso effetto di compromettere le relazioni internazionali che si intendono salvaguardare;

- considerato che il richiamo agli altri casi di esclusione, previsto dal c. 3, art. 5bis del D.lgs. n. 33/2013, è stato correttamente invocato a ulteriore giustificazione per il diniego all'ostensione dei documenti richiesti e non sono emerse, in sede di riesame, ragioni per discostarsi da tali valutazioni;

- ritenuto che – nell’attività di bilanciamento tra gli interessi alla divulgazione derivanti dall’art. 5, c. 2 del D.lgs. n. 33/2013 e quelli della tutela dell’interesse a prevenire un pregiudizio concreto alle relazioni internazionali, inquadrabili tra le eccezioni di cui all’art. 5-bis, comma 1 lett. d) e comma 3 e discendenti dagli articoli 10 e 11 della Costituzione – sono apparse prevalenti, per le motivazioni sopra espresse e qui richiamate, le ragioni di tutela delle relazioni internazionali ed il rispetto di divieti imposti per legge e relative disposizioni attuative (L. n. 241/90);

- ritenuto che la risposta 28 ottobre 2019, protocollo MAE 1412/185227, non sia illogica o contraddittoria ma coerente con le finalità tutelate dalla normativa applicata.

Conferma l’esito della risposta alla richiesta di accesso civico generalizzato del 28 ottobre 2019, protocollo MAE 1412/185227”.

3. Avverso tali provvedimenti il ricorrente deduce i seguenti motivi di diritto:

I. Violazione dei principi e delle norme in tema di accesso. Violazione degli artt. 3 e 5 del D. Lgs. n. 33/2013. Violazione delle linee guida ANAC, delibera 1309/2016. Eccesso di potere per errore sui presupposti e conseguente travisamento, difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità, contraddittorietà, ingiustizia grave e manifesta, in quanto il generico richiamo alle relazioni internazionali e alle missioni diplomatiche non può costituire il fondamento per un legittimo diniego di accesso agli atti, poiché secondo il ricorrente, un generico richiamo alle relazioni internazionali e alle missioni diplomatiche non può costituire il fondamento legittimo del diniego di accesso agli atti.

II. 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, in quanto oggetto della richiesta di accesso da parte del ricorrente non sono i pareri legali o gli atti difensivi dell’Avvocatura dello Stato, bensì l’atto amministrativo discrezionale a monte dei

medesimi attraverso il quale lo Stato italiano ha manifestato la scelta di intervenire nei suddetti giudizi risarcitori *ad opponendum*.

III. 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.

4. Si è costituita in giudizio la resistente amministrazione contestando, nel merito, la fondatezza del gravame.

5. Alla camera di consiglio del 22 maggio 2020, tenutasi in modalità da remoto la causa è stata trattenuta in decisione, per essere in fine ridiscussa dal collegio alla camera di consiglio riconvocata il 22 ottobre 2020.

DIRITTO

1. Il ricorso è infondato.

Occorre premettere che l'odierno ricorrente, con ricorso di cui al R.G. n. 1603/2019, aveva già proposto ricorso nei confronti dell'Avvocatura dello Stato al fine di ottenere, per le medesime ragioni prospettate nel presente giudizio, l'ostensione: 1) dell'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) dell'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) degli 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).

Il ricorso è stato deciso, dalla I sezione di questo Tribunale, con sentenza del 25 giugno 2019, n. 8264, passata in giudicato, con il rigetto delle richieste ostensive in quanto *“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.”*

Nella medesima decisione, tuttavia, il collegio ha avuto cura di precisare, altresì, 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.”*

Il ricorrente, dunque, cogliendo l’assunto motivazionale della sentenza n. 8264/2019, inoltrava le medesime richieste ostensive al Ministero degli Affari Esteri, ovvero all’amministrazione cui sono spettate le valutazioni e le scelte discrezionali in merito alla costituzione dello Stato italiano nei giudizi risarcitori intentati dai parenti delle vittime delle stragi naziste in Italia, ottenendo il diniego per cui oggi è causa.

La presente premessa è d'obbligo per ritenere ormai coperta da giudicato la parte della motivazione, nuovamente contenuta nel diniego d'accesso opposto al ricorrente (punto 2 del provvedimento del 28 ottobre 2019), in cui il Ministero ritiene comunque non ostensibili gli atti e i pareri difensionali dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'art. 2, d.p.c.m. n. 200/1996.

D'altra parte è lo stesso ricorrente che nel secondo motivo di ricorso precisa come le sue richieste siano state erroneamente interpretate dal Ministero degli Esteri come aventi oggetto i pareri dell'Avvocatura dello Stato, appuntandosi, invece, sulla conoscenza delle scelte discrezionali effettuate dal Ministero degli Affari Esteri, a monte degli atti e dei pareri difensivi dell'Avvocatura.

2. Il collegio, dunque, limitando il suo esame al primo e al terzo motivo di gravame, con cui il ricorrente lamenta la violazione della disciplina in materia di accesso civico generalizzato, non li ritiene meritevoli di accoglimento.

2.1. L'istituto dell'accesso civico generalizzato è stato introdotto nel *corpus* normativo del d.lgs. n. 33/2013, già disciplinante l'istituto dell'accesso civico, dal d. lgs. n. 97/2016, come diritto di "chiunque" di accedere a dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, diritto non sottoposto ad alcun limite quanto alla legittimazione e senza alcun onere di motivazione circa l'interesse alla conoscenza, "*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*" (art. 5, comma 2, d. lgs. n. 33/2013).

L'Adunanza Plenaria, nella sentenza 2 aprile 2020, n. 10, ha avuto modo di chiarire la natura dell'istituto, i limiti all'esercizio del relativo diritto, la differenza rispetto all'accesso ordinario.

Più in particolare, è stato sottolineato come mentre nell'accesso documentale ordinario si è al cospetto di un accesso strumentale alla protezione di un interesse individuale, nel quale è l'interesse pubblico alla trasparenza ad essere

"occasionalmente protetto" per il c.d. *need to know*, per il bisogno di conoscere, in capo al richiedente, strumentale ad una situazione giuridica pregressa; nell'accesso civico generalizzato si ha un accesso dichiaratamente finalizzato a garantire il controllo democratico sull'attività amministrativa, nel quale il c.d. *right to know*, l'interesse individuale alla conoscenza, è protetto in sé, se e in quanto non vi siano contrarie ragioni di interesse pubblico o privato (le cd. eccezioni assolute e relative di cui si dirà appresso).

Sul solco della sentenza della Corte Costituzionale, 21 febbraio 2019, n. 20, la quale ha sottolineato che il diritto dei cittadini di accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione risponde ai principi di pubblicità e trasparenza, riferiti non solo, quale principio democratico (art. 1 cost.), a tutti gli aspetti rilevanti dalla vita pubblica e istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 cost., al buon funzionamento della pubblica amministrazione, è stato, dunque, affermato che l'accesso civico generalizzato ha natura di autonomo diritto fondamentale.

Il diritto di accesso generalizzato conosce, tuttavia, come sopra già accennato, delle eccezioni assolute e delle eccezioni relative.

Le eccezioni assolute sono coperte da una riserva di legge e la loro interpretazione non può che essere stretta, tassativizzante.

Il legislatore delinea tre ipotesi di eccezioni assolute, per le quali è previsto un livello di protezione massima a determinati interessi, ritenuti di particolare rilevanza per l'ordinamento giuridico. Trattasi, più in particolare, dei casi delineati all'art. 5 bis, comma 3, d. lgs. n. 33/2013: i documenti coperti da segreto di Stato; gli altri casi di divieti previsti dalla legge, compresi quelli in cui l'accesso è subordinato al rispetto di specifiche condizioni, modalità e limiti; le ipotesi contemplate dall'art. 24, comma 1, della l. n. 241 del 1990.

In tali casi la pubblica amministrazione esercita un potere vincolato, che deve essere necessariamente preceduto da un'attenta e motivata valutazione in ordine alla ricorrenza, rispetto alla singola istanza, di un'eccezione assoluta.

Le eccezioni relative sono invece delineate all'art. 5 bis, commi 1 e 2, d. lgs. n.

33/2013.

Si tratta dei casi in cui l'accesso civico è escluso se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici (art. 5 bis, comma 1) inerenti a:

- a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- b) la sicurezza nazionale;
- c) la difesa e le questioni militari;
- d) le relazioni internazionali;
- e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- g) il regolare svolgimento di attività ispettive;

ovvero alla tutela di uno dei seguenti interessi privati (art. 5 bis, comma 2):

- a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
- b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;
- c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

Tutte le eccezioni relative, a differenza delle eccezioni assolute, si caratterizzano per *“il fatto che non sussista a monte, nella scala valoriale del legislatore, una priorità ontologica o una prevalenza assiologica di alcuni interessi rispetto ad altri, sicché è rimesso all'amministrazione effettuare un adeguato e proporzionato bilanciamento degli interessi coinvolti”* (Ad. Pl. n. 10/2020 cit.).

In tali ipotesi, come osservato ancora dal giudice di secondo grado, *“il diniego eventualmente opposto all'istanza, presupponendo una valutazione eminentemente discrezionale che non di rado può involgere – razione materiae – profili di insindacabile merito politico, non potrebbe in alcun modo essere superato da una parallela valutazione del giudice amministrativo, il cui sindacato in materia va strettamente circoscritto alle ipotesi di manifesta e macroscopica contraddittorietà*

o irragionevolezza” (così, Con St., V, 12 febbraio 2020, n. 1121).

2.2. Ebbene, nel caso di specie, la resistente amministrazione ha opposto all’istanza d’accesso civico proposta dall’odierno ricorrente, la sussistenza dell’eccezione relativa di cui all’art. 5 bis, comma 1, lett. d, in quanto l’ostensione dei documenti richiesti determinerebbe un pregiudizio concreto e attuale alle “relazioni internazionali” tra Stati sovrani, in quanto la documentazione attinente all’intervento dello Stato italiano nei processi civili in cui è parte lo Stato tedesco, contengono, riflettono posizioni, oltre che interessi, di politica estera del Governo italiano.

Come sottolineato nel provvedimento di diniego del 28 ottobre 2019 e poi, più diffusamente, nel provvedimento di riesame del 18 novembre 2019, la vicenda che interessa i giudizi civili che vedono opposti lo Stato tedesco e i parenti delle vittime delle stragi e dei crimini della Germania nazista è stata già oggetto di pronunce sia del giudice internazionale sia del giudice costituzionale, con riguardo all’ambito di estensione dell’immunità giurisdizionale dello Stato tedesco rispetto ai giudizi risarcitori per crimini di guerra, sostanzialmente contrapposte ancorché operanti su piani ordinamentali diversi.

Con la sentenza del 3 febbraio 2012, la Corte Internazionale di Giustizia ha affermato che, allo stato, non si rinvencono sufficienti elementi nella prassi internazionale per dedurre l’esistenza di una deroga alla norma sull’immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati per atti ritenuti *iure imperii* relativa alle ipotesi, che ha ritenuto sussistenti nella specie, di crimini di guerra e contro l’umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona. La stessa Corte ha anche espressamente riconosciuto che il difetto di giurisdizione dei giudici italiani comporta un sacrificio dei diritti fondamentali dei soggetti che hanno subito le conseguenze dei crimini commessi dallo Stato straniero ed ha individuato, sul piano del diritto internazionale, nell’apertura di un nuovo negoziato il solo strumento per definire la questione.

È tuttavia successivamente intervenuta, sul piano del diritto interno, la Corte

Costituzionale che con la sentenza 22 ottobre 2014, n. 238, ha affermato l'illegittimità costituzionale:

a) dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945) sull'assunto che la tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali costituisce uno dei "principi supremi dell'ordinamento costituzionale", al quale non può essere opposta la resistenza della norma denunciata (art. 1 della legge di adattamento), limitatamente alla parte in cui vincola lo Stato italiano, e per esso il giudice, a conformarsi alla sentenza del 3 febbraio 2012 della C.I.G., che lo costringe a negare la propria giurisdizione in ordine alle azioni di risarcimento danni per crimini contro l'umanità, in palese violazione del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali;

b) 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), in quanto l'obbligo del giudice italiano, stabilito dal censurato art. 3, di adeguarsi alla pronuncia della C.I.G. del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi *iure imperii* da uno Stato straniero nel territorio italiano, senza che sia prevista alcuna altra forma di riparazione giudiziaria dei diritti fondamentali violati, si pone, anch'esso in contrasto con il principio fondamentale della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali assicurata dalla Costituzione italiana agli artt. 2 e 24 Cost..

Il richiamo alle suddette sentenze, da parte della resistente amministrazione nel proprio provvedimento di diniego, soprattutto alla luce dell'invito all'apertura di un negoziato per la risoluzione delle controversie di specie, da parte della Corte di Giustizia Internazionale, e l'opposta decisione del giudice interno, e di conseguenza, l'operato richiamo alla necessità di tutelare le relazioni internazionali in atto, non appare a questo collegio fondare una motivazione affetta da quei vizi manifesti della scelta discrezionale che soli possono condurre all'annullamento

dell'opposto diniego.

L'ANAC, nelle proprie "Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013", di cui alla Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, ha d'altro canto precisato, con riguardo all'esclusione del diritto di accesso civico ove sia necessario tutelare le relazioni internazionali che 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, riportando, a titolo semplificativo, alcuni atti relativi all'ambito delle relazioni internazionali meritevoli di attenzione ai fini dell'accesso generalizzato, tra i quali, per quel che è qui di interesse:

"- i documenti concernenti le procedure relative alla negoziazione ed alla stipula di accordi ed atti internazionali con altri Stati, ove vi sia la necessità non solo di tutelare la necessaria riservatezza degli atti inerenti i negoziati, ma anche per salvaguardare l'integrità degli stessi rapporti diplomatici con i Paesi interessati, che potrebbero essere pregiudicati se tali atti fossero resi accessibili; ciò sempre che gli stessi documenti od atti non siano stati pubblicati nel corso di conferenze internazionali;

- i lavori preparatori e la documentazione predisposta in vista di incontri bilaterali e multilaterali;

...

- i carteggi scambiati dall'amministrazione con i rappresentanti degli Stati esteri in Italia ed esponenti dei Governi e delle amministrazioni degli Stati esteri."

Trattasi, infatti, di atti e documenti attinenti a scelte e ad azioni di carattere politico più che di carattere amministrativo, al cospetto dei quali il diritto di conoscere "di chiunque" dell'attività della p.a. si arresta di fronte a un'attività che non solo non può catalogarsi quale attività avente natura amministrativa ma che, nell'ottica del bilanciamento dei contrapposti interessi, fa sorgere la necessità, opportunamente valutata in specie dall'organo di governo, di evitare un pregiudizio concreto e attuale all'interesse pubblico relativo a relazioni internazionali in atto che,

chiaramente, proprio perché necessitanti di protezione, non possono essere disvelate più di quanto abbia fatto la resistente amministrazione nel corpo motivazionale del diniego prima, e del provvedimento di riesame, poi, oggetto del presente gravame.

Giova da ultimo precisare come inconferente, appaia, rispetto al caso in esame, il richiamo operato da parte ricorrente al precedente di questa Sezione (Tar Lazio, III ter, 16 novembre 2018, n. 11125) che ha riconosciuto il diritto di accesso ad un accordo internazionale già concluso, rispetto al quale, sussistendo un obbligo puntuale di pubblicazione, il diritto di accesso è stato fatto fondare sull'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 33/2013: nel caso in esame alcun accordo risulta essere stato sottoscritto mentre ciò che viene opposto al diritto che vuole essere esercitato dal cittadino (odierno ricorrente) di conoscere l'attività amministrativa comunque svolta (ulteriore rispetto a quella oggetto di pubblicazione), è l'esistenza di un'attività diplomatica, di relazioni internazionali tra i due Paesi coinvolti nelle vicende sopra narrate che lungi dall'impingere nella sfera dell'attività amministrativa, che sola può essere oggetto del diritto fondamentale di cui oggi si discute, afferisce alla sfera dell'attività politica che esula, come tale, dall'ambito oggettivo di applicazione dell'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5, comma 2, d. lgs. n. 33/2013.

2.3. Le argomentazioni svolte conducono, in conclusione, alla reiezione del presente ricorso stante l'accertata legittimità dei gravati provvedimenti di diniego.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento

(UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il ricorrente.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 22 maggio 2020, 20 ottobre 2020, con l'intervento dei magistrati:

Giampiero Lo Presti, Presidente

Paola Anna Gemma Di Cesare, Consigliere

Francesca Romano, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Romano

IL PRESIDENTE
Giampiero Lo Presti

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.