

Pubblicato il 18/03/2022

N. 01989/2022REG.PROV.COLL.
N. 06971/2021 REG.RIC.



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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ai sensi dell'art. 116, comma 4, c.p.a.

sul ricorso numero di registro generale 6971 del 2021, proposto dalla dottoressa Sara Creta, rappresentata e difesa dall'Avvocato Salvatore Fachile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

- il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

- Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza n. 4658 del 21 aprile 2021 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, sez. I, resa tra le parti, che ha respinto il ricorso proposto dall'odierna appellante per l'annullamento:

- a) del provvedimento di diniego all'accesso civico generalizzato in sede di riesame avanzato dalla dottoressa Sara Creta il 22 novembre 2020, emesso dal responsabile della prevenzione e della corruzione e della trasparenza del Ministero dell'Interno inviato a mezzo pec il 22 dicembre 2020;
- b) del provvedimento di diniego all'accesso civico generalizzato presentato dalla dottoressa Sara Creta, in data 9 novembre 2020 ed emesso dalla Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere in relazione all'accesso civico presentato dalla stessa il 15 ottobre 2020, mai notificato e/o comunicato alla ricorrente;
- c) di ogni altro atto antecedente, presupposto, successivo o comunque connesso ai dinieghi sopra menzionati.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale;

Visti tutti gli atti della causa;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2022, il Consigliere Massimiliano Noccelli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso, notificato il 20 gennaio 2021 e depositato avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma (di qui in avanti, per brevità, il Tribunale), l'odierna appellante, giornalista *freelance*, dottoressa Sara Creta, ha impugnato il provvedimento della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, inviato il 9 novembre 2020, di diniego all'accesso civico generalizzato presentato il 15 ottobre 2020, ed il provvedimento di riesame del Responsabile della prevenzione e della corruzione e della trasparenza del Ministero dell'Interno con cui è stato

confermato il diniego all'accesso ad alcuni dei documenti di cui alla istanza di accesso.

1.1. La ricorrente ha premesso, nella sua qualità di giornalista *freelance* interessata ai fenomeni connessi alle migrazioni forzate, di avere presentato una istanza volta ad ottenere documenti ed informazioni inerenti l'attuazione del programma IBM, finanziato dal Fondo Fiduciario dell'UE per l'Africa e volto ad «*intensificare le attività a sostegno delle guardie di frontiera e costiera libiche per migliorarne la capacità di gestire efficacemente le frontiere del paese*».

1.2. Ella ha esposto che il programma è implementato dal Ministero dell'Interno italiano e cofinanziato dall'Italia ed è suddiviso in quattro settori di attività per ognuna delle quali sono state allocate delle risorse, informazioni tutte pubblicate sul sito dell'Unione Europea.

1.3. Nell'ambito del desiderato approfondimento della conoscenza di detto programma la ricorrente ha presentato istanza di accesso così specificata:

- 1) l'indicazione della cifra della somma impiegata e quella non ancora impiegata al 30 settembre 2020;
- 2) l'elenco delle autorità beneficiarie dei progetti approvati;
- 3) la lista delle azioni implementate (o da implementare) per il raggiungimento degli obiettivi definiti al punto 4.4 dell'*Action Fiche*;
- 4) i provvedimenti emessi dal Ministero dell'Interno in relazione alle azioni approvate;
- 5) la lista dei documenti in possesso della pubblica amministrazione – e nello specifico del Ministero dell'Interno – in relazione al suddetto progetto.

1.4. La ricorrente ha rappresentato che con la nota del 12 novembre 2020 il Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale ha allegato, a suo dire, documentazione non congrua rispetto a quella richiesta.

1.5. A seguito della istanza di riesame, presentata dalla ricorrente il 4 novembre 2020, il responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza presso il Ministero dell'Interno, con il provvedimento prot. n. 0002248 del 22 dicembre 2020, ha respinto anche l'istanza di riesame.

1.6. Non avendo la ricorrente mai ricevuto il primo diniego alla istanza di accesso, come menzionato nel gravato provvedimento del Ministero dell'Interno, ha chiesto l'esibizione di tale atto.

2. Avverso il provvedimento del Ministero dell'Interno la ricorrente ha dedotto in prime cure i seguenti motivi di gravame.

2.1. Con un primo motivo di ricorso sono stati lamentati la violazione di norme imperative di legge, la violazione e/o la falsa applicazione degli artt. 5 (commi 2 e 6), 5-*bis* (commi 1 e 3) del d. lgs. n. 33 del 2013 e dell'art. 3 della l. n. 241 del 1990, l'eccesso di potere per carenza assoluta di motivazione, l'arbitrarietà, il travisamento dei fatti, la contraddittorietà e l'ingiustizia manifesta, atteso che nel rappresentare che i documenti di cui ai punti 1 e 3 della richiesta di accesso sarebbero stati già pubblicati sul sito *poliziadistato.it* non ha fornito alcun link con una URL, limitandosi ad indicare il dominio del sito web (*poliziadistato.it*) e la sezione del sito ("*amministrazione trasparente*"), in violazione dell'art. 5, comma 6, del d. lgs. n. 33 del 2013, ove impone alla pubblica amministrazione di indicare il collegamento ipertestuale ai documenti richiesti e già pubblicati.

2.1.1. A ciò ha aggiunto che *«nonostante una ricerca approfondita all'interno del sito utilizzando numerosi criteri e metodi di ricerca, non è stato possibile rinvenire le informazioni ed i documenti richiesti»*.

2.1.2. Con riguardo al punto 1 della richiesta la ricorrente in prime cure ha rilevato che sono stati rinvenuti sul sito procedure d'appalto per un importo complessivo di circa 6 milioni di euro sui 42.223,927 milioni di euro totali stanziati, da cui si evincerebbe che quanto pubblicato non esaurisce le attività attuate attraverso il progetto.

2.1.3. Ne costituirebbe prova il rinvenimento sul sito di Invitalia S.p.a. di un bando per la fornitura di 14 ambulanze per il pronto soccorso, da destinare alla Libia non menzionato sul sito *poliziadistato.it*.

2.1.4. Anche in relazione al punto 3 della richiesta di accesso i documenti pubblicati sul sito non esaurirebbero la domanda di accesso che comprende,

oltre alle azioni già attuate, quelle da adottare.

2.1.5. Risulterebbe peraltro privo di motivazione il tacito diniego dei documenti richiesti ai punti 1 e 3.

2.2. Con un secondo motivo sono state dedotte in prime cure la illegittimità e/o nullità dell'atto per assenza dell'elemento essenziale, la motivazione inesistente e/o contraddittoria, la violazione di legge, relativamente ai documenti richiesti ai punti 2, 4 e 5 dell'istanza di accesso, in quanto non sarebbero stati esposti con chiarezza i motivi della preclusione all'accesso, avendo il Ministero dell'Interno invocato cumulativamente limiti assoluti e relativi e senza specificare di quale pregiudizio si tratti, un pregiudizio smentito dalla pubblicazione di bandi relativi a mezzi e servizi e delle azioni da attuare con i relativi *budget* di spesa.

2.2.1. Costituirebbe inoltre obbligo di trasparenza la pubblicazione dei beneficiari delle spese sostenute, trattandosi di denaro pubblico.

2.3. Con un terzo motivo sono state dedotte in prime cure la illegittimità e/o nullità per violazione di legge e difetto di motivazione, per non avere concesso l'accesso almeno parziale alla richiesta di accesso per i documenti di cui ai punti 2, 4 e 5 della istanza.

2.4. Il 26 gennaio 2021 si è costituito nel primo grado del giudizio il Ministero dell'Interno con atto di rito, seguito da una memoria, depositata il 23 marzo 2021, per resistere nel merito, allegando documenti.

2.5. Il 31 marzo 2021 la difesa della ricorrente ha depositato una istanza di discussione, seguita, il 2 aprile 2021, dal deposito di note d'udienza con cui insiste nel lamentare l'insufficienza degli atti pubblicati o resi disponibili rispetto alla istanza di accesso.

2.6. Con la sentenza n. 4658 del 21 aprile 2021, qui impugnata, il Tribunale ha respinto il ricorso.

3. Il Collegio di prime cure non ha ritenuto la sussistenza di ragioni per discostarsi da quanto statuito da questa Sezione del Consiglio di Stato in un

caso sovrapponibile a quello *sub judice* e deciso con sentenza n. 6028 del 2019, al quale ha rinviato ai sensi e per gli effetti dell'art. 88, comma 2, lett. d) c.p.a.

4. Scendendo, tuttavia, nel dettaglio, nel caso di specie il Ministero dell'Interno, con nota del 9 novembre 2020, ha respinto la richiesta di accesso relativa agli atti ulteriori rispetto a quelli pubblicati sul sito *poliziadistato.it*, per quanto riguarda quelli di sua competenza, rappresentando che *«la documentazione inerente i fondi fiduciari dell'Unione Europea stanziati per il continente Africano, costituiscono atti finalizzati alle relazioni internazionali, la cui ostensione può essere causa di tangibili pregiudizi alle relazioni che l'Italia intrattiene con Paesi Terzi»*.

4.1. *«Il contesto – così si legge nel provvedimento ministeriale – nel quale sono calate tali informazioni di dettaglio, e la condivisione delle stesse con uno Stato sovrano estero, non consentono una “disclosure” della stessa in quanto questa arrecherebbe un pregiudizio concreto alla correttezza delle relazioni internazionali tra Paesi sovrano»*.

4.2. *«Un'eventuale pubblicazione di informazioni attinenti a strutture, equipaggiamenti e servizi delle istituzioni di stati esteri, ottenute attraverso rapporti operativi, infatti, sarebbe anche contraria ai principi di correttezza che usano caratterizzare le relazioni internazionali»*.

4.3. La non ostensibilità è, quindi, dichiarata dal Ministero dell'Interno alla luce delle previsioni di cui all'art. 5-*bis*, comma 1, lett. a) e d), del d. lgs. n. 33 del 2013 in combinato disposto con l'art. 24, comma 1, della l. n. 241 del 1990 e con gli artt. 2, comma 1, lett. a), b), e 3, comma 1, lett. a) e d), del D.M. n. 415 del 1994.

4.4. Di analogo contenuto le note del 14 dicembre 2020 della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere e del 22 dicembre 2020 del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, entrambe emesse a seguito delle richieste di riesame inoltrate dalla ricorrente.

4.5. Con la nota del 14 dicembre 2020 il Ministero ha rappresentato che i documenti di cui ai punti 1 e 3 della richiesta (somme impiegate e lista delle azioni implementate) *«risultano essere già completamente disponibili sul sito della polizia di stato nella sezione Amministrazione trasparente»* e ha rilevato, altresì, che la

ricorrente ne era a conoscenza, ragione per la quale non vi era alcun bisogno di indicare anche il link, come invece aveva provveduto a fare il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale con la lettera del 12 novembre 2020 nel riscontrare la richiesta di accesso.

4.6. La richiesta di accesso qui rifiutata riguarda un programma le cui attività mirano alla fornitura di mezzi di trasporto, comunicazione ed equipaggiamento, al *training* tecnico-operativo e teorico, lo stabilimento di una struttura *Interagency National Coordination Centre and Maritime Rescue Coordination Centre*, operazioni di assistenza perché la Libia stabilisca concretamente ed efficientemente la propria zona SAR e l'iniziazione di un progetto per migliorare la sorveglianza dei confini sud libici da parte del *Land Border Guards*.

4.7. Ad avviso del primo giudice, il contenuto del progetto ed il coinvolgimento di uno Stato estero nell'attuazione delle iniziative operative di cui si tratta, rende applicabili al diniego gravato i limiti di cui all'art. 5-*bis*, comma 1, del d. lgs. n. 33 del 2013, venendo in evidenza possibili pregiudizi concreti alla sicurezza ed all'ordine pubblico nonché alle relazioni internazionali.

4.8. Non vi sarebbe ragione per ritenere che la sussistenza di una pluralità di interessi pubblici sia un elemento di contraddittorietà della motivazione, ben potendo questioni quali quelle affrontate con un programma che riguarda il contrasto del traffico di esseri umani, l'immigrazione clandestina e l'assistenza ad uno Stato estero nel controllo delle frontiere, coinvolgere tutti i citati interessi.

4.9. In termini è anche il richiamo alle preclusioni di cui al D.M. n. 415 del 1994 il quale, all'art. 2, comma 1, lett. *a*), sottrae all'accesso la «*documentazione relativa agli accordi intergovernativi stipulati per la realizzazione di programmi militari di sviluppo, approvvigionamento e/o supporto comune o di programmi per la collaborazione internazionale di polizia*», all'art. 2, comma 1, lett. *b*), le «*dichiarazioni di riservatezza e relativi atti istruttori dei documenti archivistici concernenti la politica estera o*

interna», all'art. 3, comma 1, lett. a), le «relazioni di servizio ed altri atti o documenti presupposto per l'adozione degli atti o provvedimenti dell'autorità nazionale e delle altre autorità di pubblica sicurezza, nonché degli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza, ovvero inerenti all'attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o di prevenzione e repressione della criminalità, salvo che si tratti di documentazione che, per disposizione di legge o di regolamento, debba essere unita a provvedimenti o atti soggetti a pubblicità», e all'art. 3, comma 1, lett. d), gli «atti e documenti concernenti l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi di polizia, ivi compresi quelli relativi all'addestramento, all'impiego ed alla mobilità del personale delle Forze di polizia, nonché i documenti sulla condotta dell'impiegato rilevanti ai fini di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e quelli relativi ai contingenti delle Forze armate poste a disposizione dell'autorità di pubblica sicurezza».

5. Attesa la natura delle attività previste dal programma IBM, la loro destinazione ad uno Stato estero, circostanza che di per sé presuppone un accordo internazionale, la motivazione del diniego appare adeguata ed esauriente, alla luce delle disposizioni di legge applicabili.

6. La sentenza impugnata, in ordine alla ritenuta, da parte ricorrente, incompletezza della documentazione pubblicata in riscontro alla richiesta di accesso per i punti 1 e 3, a fronte della dichiarazione, contenuta nella nota gravata del 4 dicembre 2020, che, per quanto consta alla Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, tutti i progetti sono stati pubblicati con le relative somme stanziare, ha rilevato che il giudice non può ordinare l'ostensione di documenti non meglio indicati la cui esistenza è peraltro negata dall'autorità che li detiene.

6.1. Sempre in relazione al punto 1), ma anche al punto 5) della istanza di accesso, essa ha precisato che la richiesta, come formulata, in mancanza di un documento meglio identificato, richiede una attività non esigibile e, cioè, quello della formazione del documento recante l'indicazione della somma impiegata e di quella non ancora impiegata ad una data che non necessariamente coincide con il programmato rendiconto della attività,

nonché di tutti i documenti in possesso della p.a. o del Ministero dell'Interno in relazione al progetto IBM.

6.2. Né, secondo il primo giudice, è previsto dalle disposizioni sull'accesso che il giudice, a fronte della inesistenza dei documenti opposta dall'Amministrazione, possa ordinare l'ispezione degli uffici alla ricerca dei documenti di cui si sospetta l'esistenza.

6.3. Il Tribunale ha rilevato, inoltre, che l'accesso, che, come già osservato, riguarderebbe per buona parte documenti sottratti all'accesso, interviene in una fase particolarmente delicata, essendo, per quanto riporta la stessa ricorrente, in via di proroga il programma di cui si tratta, e, pertanto, in un momento nel quale le attività programmate sono ancora in fase di perfezionamento.

6.4. Secondo il primo giudice, appare perfettamente applicabile, inoltre, alla controversia in esame, quanto rilevato da questo Consiglio di Stato nella pronuncia sopra citata e, cioè, la intuibile necessità/opportunità *«di assicurare, sia nel momento del confronto con le Autorità libiche, finalizzato a concertare le attività ed a monitorare il loro svolgimento, sia nelle fasi direttamente operative, la riservatezza necessaria ad assicurarne l'efficacia»*, trattandosi di *«aspetti del potenziamento delle capacità di intervento delle Autorità libiche, riguardo alle quali è agevole comprendere come la non preventiva conoscenza da parte dei terzi (in primis, le organizzazioni e i soggetti la cui attività di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina il Memorandum è rivolto a contrastare – senza arrivare a considerare le stesse divisioni interne tra le fazioni che si contendono il potere in Libia) risulti importante, se non decisiva, per impedire contromosse idonee a ridurne o vanificarne l'efficacia»*.

A ciò si aggiunga il *«difficile contesto territoriale ed istituzionale in cui l'azione di contrasto dell'immigrazione clandestina è destinata ad operare (ed al riguardo, alla luce della cronaca degli ultimi anni, può invocarsi addirittura il fatto notorio)»*.

6.5. Per quanto concerne la necessaria trasparenza in ordine alla destinazione del pubblico denaro, si evidenzia che la ricorrente risulta avere ricevuto i documenti che attestano l'importo del contributo (10 milioni di euro) che

l'Italia ha dato alla Finestra Nord Africa del Fondo Fiduciario europeo e che anche le finalità del progetto di cui si tratta (*Italian Ministry of Interior Technical Support to the Libyan Competent Authorities for the Development of an Integrated Border and Migration Management*"), finanziato dal Fondo Fiduciario UE per le Migrazioni ed attuato dal Ministro dell'Interno Italiano, sono state pubblicate con gli stanziamenti previsti per ogni tipologia di azione, ragione per la quale deve ritenersi adeguatamente soddisfatto l'interesse pubblico alla conoscenza della loro consistenza ed impiego.

6.6. Queste, in sintesi, le motivazioni espresse dal Tribunale, che ha così respinto tutte le censure formulate dall'odierna appellante in prime cure.

7. Avverso tale sentenza ha proposto appello l'interessata e ne ha chiesto la riforma, per due distinti motivi che di seguito saranno esaminati, al fine, conseguentemente, di vedere accertato il **diritto di accesso** generalizzato della ricorrente anche solo limitatamente ad alcune parti dei documenti richiesti in base a quanto previsto all'art. 5-bis, comma 4, del d. lgs. n. 33 del 2013 e, più in particolare, limitatamente alle delibere di spesa adottate da parte delle Amministrazioni convenute nell'ambito del programma IBM nonché al dato relativo alla somma complessivamente spesa in attuazione di tale Programma, come richiesto dalla ricorrente ai punti 1) e 4) e di quest'ultimo solo alle delibere di spesa delle istanze presentate al Ministero dell'Interno e al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale in data 15 ottobre 2020, richiesta reiterata, in sede di riesame, in data 4 dicembre 2020 al Responsabile della prevenzione e della corruzione e della trasparenza del Ministero dell'Interno.

7.1. Il Ministero dell'Interno e il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, costituitisi, hanno chiesto il rigetto del gravame.

7.2. Nella camera di consiglio del 24 febbraio 2022 il Collegio, viste le conclusioni delle parti come da verbale, ha trattenuto la causa in decisione.

8. L'appello è infondato.

9. Con un primo motivo articolato, come ora si vedrà, in ulteriori quattro sub-censure (pp. 10-17 del ricorso), anzitutto, l'odierna appellante lamenta che la sentenza impugnata avrebbe trascurato che le informazioni richieste, quantomeno nella parte relativa al presente appello, sono di natura strettamente economica e attinenti all'utilizzo di fondi europei da parte del Ministero dell'Interno italiano.

9.1. Sara Creta ha infatti richiesto, per quanto rileva in questa sede, informazioni relative alle somme spese (punto 1 della richiesta di accesso) e documenti emanati dal Ministero dell'Interno relativamente al programma IBM e, in particolare, alle delibere di spesa (punto 4 della richiesta di accesso)

9.2. Risulterebbe così evidente che i documenti richiesti dall'appellante hanno natura amministrativa e contabile e che l'Amministrazione convenuta avrebbe potuto, e dovuto, fornire accesso completo o quantomeno parziale alla ricorrente.

10. Venendo, più specificamente, alle censure qui proposte, si può rilevare quanto segue.

10.1. Con una prima censura (pp. 10-12 del ricorso), anzitutto, l'appellante lamenta che, contrariamente a quanto ha ritenuto la sentenza impugnata, ciò che è stato pubblicato sul sito *poliziadistato.it* non esaurirebbe affatto il novero delle attività effettivamente deliberate dal Ministero dell'Interno e, a riprova di ciò, ha esposto che su un altro sito – *gareappalti.initalia.it* – sarebbe possibile rinvenire altre informazioni su un'altra gara di appalto, diversa da quelle riportate su *poliziadistato.it*, informazioni relative alla fornitura di 14 autoambulanze per il pronto soccorso, da destinare allo Stato della Libia.

10.1.1. Ugualmente, come l'appellante ha fatto osservare nelle note di udienza depositate in primo grado, sulla pagina *web* della Guardia di Finanza sarebbe stato pubblicato il 17 febbraio 2021 e, quindi, successivamente alle richieste di accesso civico e di riesame, un riferimento ad uno schema di convenzione relativa ai rapporti di collaborazione tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno e il Comando Generale della Guardia di

Finanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze per la realizzazione congiunta di talune attività progettuali e, dunque, di una intesa stipulata tra due istituzioni del Governo italiano, che nulla ha a che vedere con i rapporti internazionali tra Italia e Libia e, pur essendo risalente ad un'epoca antecedente alla richiesta di accesso civico, è stata resa pubblica molto tempo dopo, nel febbraio 2021.

10.1.2. L'appellante si chiede, testualmente, *«se vi siano altri documenti in possesso dei Ministeri resistenti ed in particolare del Ministero dell'Interno, a cui sia stato illegittimamente negato l'accesso alla ricorrente, diversamente da quanto dagli stessi affermato e da quanto ritenuto dal Tar Lazio nella sentenza che qui si impugna»* (p. 12 del ricorso).

10.1.3. La censura è infondata, in quanto è *«noto che i documenti sono ostensibili solo se esistenti, non potendosi predicare l'esibizione di atti che non risultano formati»* (Cons. St., sez. III, 10 febbraio 2022, n. 990).

10.1.4. L'appellante non ha dimostrato che vi siano documenti ulteriori, al di là di quelli che espone essere stati pubblicati su siti diversi da *poliziadistato.it* o comunque non resi conoscibili, e pertanto la censura non può trovare accoglimento se e nella misura in cui essa si fonda su una mera asserzione congetturale, a fondamento della quale non può essere accolta, evidentemente, una istanza di accesso del tutto generica, avente ad oggetto documenti della cui esistenza, prima ancora che determinatezza, la stessa parte interessata non appare certa, esprimendosi su di essa in una forma del tutto eventuale e dubitativa, a fronte, peraltro, della dichiarazione, da parte dell'autorità amministrativa, che non vi sarebbero ulteriori documenti.

10.1.5. Né il giudice, come ha bene osservato la sentenza impugnata, può ordinare un accesso meramente esplorativo, al fine di verificare se detti documenti esistano o meno, in quanto la funzione dell'accesso civico generalizzato, come ha chiarito l'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato nella sentenza n. 10 del 2 aprile 2020, è rispondere ad un fondamentale desiderio di conoscenza circa documenti o dati, da parte del cittadino, nella

prospettiva di assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa 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, non quella, surrettizia, di svolgere una investigazione, di stampo inquisitorio o ispettivo, sulla base di mere ipotesi o congetture accertabili in sede di giurisdizione contabile o penale.

10.2.1. Con una seconda censura (pp. 12-13 del ricorso), ancora, l'appellante assume che non sarebbe possibile lasciare all'insindacabile discrezione dell'autorità amministrativa la decisione su quali atti pubblicare, senza che il giudice possa svolgere in qualche modo un qualsivoglia controllo, in palese spregio del principio di trasparenza posto a base dell'accesso civico generalizzato.

10.2.1. Anche questa censura è infondata perché, come si dirà meglio *infra*, le delibere di spesa non sono ostensibili a tutela di specifici interessi alla riservatezza delle informazioni, previsti dall'art. 5-*bis*, comma 1, del d. lgs. n. 33 del 2013.

10.3. Con una terza censura (pp. 13-14 del ricorso), ancora, l'appellante lamenta che la mancata comunicazione delle somme spese nella loro interezza sarebbe illegittima perché, diversamente da quanto assume il Tribunale, essa non presupporrebbe una attività non esigibile e la formazione di un documento *ad hoc*, ben potendo comunque l'accesso riguardare sia «dati» che documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni ed essendo comunque evidente, con riferimento al caso di specie, che l'Amministrazione, in presenza di informazioni in merito ad un unico finanziamento per una serie di attività omogenee, dovrebbe aver tenuto un elenco aggregato.

10.3.1. Anche questa censura non merita accoglimento perché, per quanto sia in astratto condivisibile, siccome fondato sul dato positivo, il rilievo secondo cui l'accesso civico generalizzato può concernere anche dati (art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 33 del 2013), nel caso di specie anche questi dati – risultanti, in ipotesi, dalle stesse delibere di spesa anche esse oggetto dell'istanza – non

possono essere oggetto di ostensione per le ragioni attinenti alla tutela di interessi particolarmente qualificati (art. 5-*bis*, comma 1, del d. lgs. n. 33 del 2013), ritenuti dal legislatore meritevoli di particolare riservatezza e costituenti eccezioni relative all'accesso, secondo la tecnica del bilanciamento, e altrettanto correttamente individuati come sussistenti dall'Amministrazione nella vicenda qui controversa.

10.4. Con una quarta censura (pp. 14-17 del ricorso), infine, l'odierna appellante lamenta che erroneamente il primo giudice avrebbe ritenuto che, vertendo il programma IBM sul potenziamento delle capacità di intervento della polizia libica, l'assoluta riservatezza di tali documenti sarebbe necessaria per non vanificare l'efficacia stessa del lavoro dell'Amministrazione.

10.4.1. In realtà, deduce l'appellante, sarebbe lo stesso comportamento dell'Amministrazione a confutare la sussistenza di tale rischio, considerando che il Ministero ha pubblicato su *poliziadistato.it* informazioni in merito alle gare d'appalto finalizzate alla fornitura di mezzi e di servizi, indicando il numero di unità da fornire, i modelli, il loro valore, e le caratteristiche esatte di ciascuno.

10.4.2. Parimenti, sul sito dell'Unione europea è stata pubblicata la *Action Fiche* del progetto, in cui sono indicate le azioni da attuarsi e i relativi *budget*.

10.4.3. Delle due, sostiene l'appellante, l'una: o le azioni attraverso il Programma IB hanno natura talmente riservata che la rivelazione di informazioni ad esse relative potrebbe compromettere le relazioni internazionali con la Libia, cosicché la pubblicazione delle informazioni sui siti del Ministero e della UE ha già concretizzato il rischio prospettato nell'atto impugnato e, pertanto, l'ostensione dei documenti alla ricorrente non potrebbe aggravare ulteriormente la situazione; o le informazioni progettuali – e, *in primis*, le delibere di spesa – anche se attinenti ad una sfera potenzialmente sensibile ben possono essere rese pubbliche senza compromettere le relazioni con il Paese beneficiario, cosicché non può certo

opporsi alla ricorrente l'esistenza di un generico e non meglio specificato rischio in tale senso.

10.4.5. Anche questa censura è priva di fondamento.

10.4.6. La motivazione del diniego qui impugnato, come bene rileva la sentenza gravata, è tutt'altro che generica perché il Ministero dell'Interno ha ben evidenziato come il contesto nel quale si inquadrano le richieste informazioni di dettaglio e la condivisione delle medesime con uno Stato sovrano estero non consentono una ostensione delle stesse.

10.4.7. Una eventuale pubblicazione di queste informazioni, attinenti a strutture, equipaggiamenti e servizi delle istituzioni di Stati esteri, ottenute attraverso i rapporti operativi intercorsi con la Direzione centrale, arrecherebbe un pregiudizio concreto al buon andamento delle relazioni internazionali tra Paesi sovrani e sarebbe, altresì, contraria ai principi di correttezza a fondamento di queste relazioni internazionali.

10.4.8. Il diniego di accesso, dunque, si giustifica in ragione del concreto pregiudizio che l'ostensione arrecherebbe alla integrità dei rapporti internazionali dell'Italia con la Libia in tema di cooperazione di polizia per il contrasto all'immigrazione illegale.

11. Si tratta di ragioni che resistono alle censure qui proposte dall'appellante che, nel contestare la presunta genericità di queste, trascura tuttavia di considerare che la conoscenza di queste dettagliate informazioni potrebbe in concreto nuocere alla tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico e alle relazioni internazionali che l'Italia intrattiene con Paesi terzi e, in particolare, con la Libia (art. 5-*bis*, comma 1, lett. *a*) e *d*), del d. lgs. n. 33 del 2013).

11.1. In caso analogo, come bene ha rammentato anche il primo giudice, questo Consiglio di Stato ha già evidenziato – seppure con riferimento agli accordi tra Italia e Libia – nella sentenza del 2 settembre 2019, n. 6028, in cui il Collegio ha ritenuto di condividere *«la conclusione cui è pervenuto il TAR - secondo cui non sono emersi elementi tali da rendere implausibile che i documenti in questione possano interferire con le relazioni intercorrenti tra Italia e Libia e con l'ordine e*

la sicurezza pubblica, così come opposto, nel procedimento e in giudizio, dall'Amministrazione» e che «analoga considerazione [...] riguarda anche le specifiche fonti di finanziamento già utilizzate per le attività poste in essere in attuazione del M. e gli atti che vi hanno dato copertura, dato che la loro conoscenza è idonea a rendere noto il contenuto di tali attività».

11.2. Nell'ottica del bilanciamento, sottesa alle eccezioni relative all'accesso civico generalizzato contemplate dall'art. 5-*bis*, comma 1, del d. lgs. n. 33 del 2013, la prevalenza di questi interessi – sicurezza nazionale e relazioni internazionali – è nel caso di specie evidente e indiscutibile, avuto riguardo alle motivazioni espresse dai provvedimenti impugnati e condivise dal primo giudice, se si considera che il programma IBM è volto a consolidare le capacità delle autorità libiche di gestire in maniera integrata la migrazione e le frontiere, compresi il controllo e la sorveglianza di queste, la lotta contro il contrabbando e la tratta degli esseri umani, la ricerca e il soccorso in mare e nel deserto.

11.3. La conoscenza di dati, evincibili anche dalle delibere di spesa, afferenti a strutture, equipaggiamenti e servizi delle istituzioni di Stati esteri, potrebbe in concreto pregiudicare alla cooperazione di polizia per il contrasto dell'immigrazione illegale, consentendo a terzi di conoscere dati estremamente sensibili per il funzionamento di tale cooperazione internazionale, finanziata dall'Unione, e in questo modo finanche rischiando di compromettere il funzionamento di questa cooperazione e il contrasto all'immigrazione illegale e alla tratta degli esseri umani.

11.4. A fronte di questi prevalenti interessi pubblici, tutelati dall'art. 5-*bis*, comma 1, del d. lgs. n. 33 del 2013 non può che ritenersi recessivo, come ha ben valutato il primo giudice, l'interesse pubblico, certo in sé degno di rilievo e non insignificante, a conoscere come siano state destinate nel dettaglio le risorse pubbliche stanziare per queste importanti finalità, che hanno nella tutela della persona umana il loro fine ultimo.

12. Le ragioni sin qui espresse spiegano in maniera esauriente anche perché non possa trovare accoglimento il secondo motivo di appello (pp. 18-22 del ricorso), laddove l'appellante lamenta che l'Amministrazione e, con essa, il primo giudice non avrebbero valutato né sperimentato la possibilità di consentire un accesso parziale ad alcuni dati, secondo un delicato ed equilibrato bilanciamento dei valori in gioco, come prevede del resto l'art. 5-*bis*, comma 4, del d. lgs. n. 33 del 2013.

12.1. Anche questa censura, infatti, non può trovare accoglimento perché essa, limitandosi ad invocare l'astratto – e astrattamente condivisibile – principio della proporzionalità nell'accesso civico generalizzato senza sacrificare interamente l'interesse alla conoscenza pur a fronte di valori oggetto di riservatezza come quelli tutelati dall'art. 5-*bis*, non si perita di spiegare né è capace di indicare come sarebbe possibile un accesso parziale a documenti, dati, informazioni, pur parziali, che comunque, una volta conosciuti, potrebbero consentire di individuare la tipologia di misure od operazioni attuate o attuabili in un contesto, ben individuato, come quello che vede l'intervento della polizia libica in sinergia con la cooperazione italiana.

12.2. Ben evidente è, infatti, la sostanziale inscindibilità dei documenti o dei dati richiesti con la natura stessa di dette operazioni, coperte da riservatezza a tutela di ben individuati, e prevalenti, interessi pubblici, secondo quanto ha ben sottolineato la sentenza impugnata, allorché ha evidenziato che la richiesta di accesso qui rifiutata riguarda un programma le cui attività mirano alla fornitura di mezzi di trasporto, comunicazione ed equipaggiamento, al *training* tecnico-operativo e teorico, lo stabilimento di una struttura *Interagency National Coordination Centre and Maritime Rescue Coordination Centre*, operazioni di assistenza perché la Libia stabilisca concretamente ed efficientemente la propria zona SAR e l'iniziazione di un progetto per migliorare la sorveglianza dei confini sud libici da parte del *Land Border Guards*.

12.3. Non si vede dunque – né l'appellante ha saputo, si ripete, spiegare come – una pur limitata conoscenza dei documenti o dei dati richiesti, ai sensi

dell'art. 5-*bis*, comma 4, del d. lgs. n. 33 del 2013, non possa non riverberarsi, inscindibilmente, e in ultima analisi risolversi in una circostanziata conoscenza di singole misure e/o servizi approvati ed attuati nel contesto di cooperazione internazionale suddetto, non essendo possibile, nel caso di specie, nemmeno attuare una forma di accesso parziale o graduato, che dir si voglia.

12.4. Di qui, evidentemente, anche la reiezione del motivo in esame.

13. In conclusione, per tutte le ragioni esposte, l'appello della dottoressa Sara Creta deve essere respinto, con la conseguente conferma, anche per dette ragioni, della sentenza impugnata.

14. Le spese del presente grado del giudizio, attesa la delicatezza della vicenda in esame che implica, come si è detto, un delicato bilanciamento tra i valori, entrambi fondamentali, della trasparenza e della riservatezza, possono essere interamente compensate tra le parti.

14.1. Rimane definitivamente a carico dell'appellante il contributo unificato richiesto per la proposizione del gravame.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, proposto dalla dottoressa Sara Creta, lo respinge e per l'effetto conferma, anche ai sensi di cui in parte motiva, la sentenza impugnata.

Compensa interamente tra le parti le spese del presente grado del giudizio.

Pone definitivamente a carico della appellante il contributo unificato richiesto per la proposizione dell'appello.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2022, con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere, Estensore

Ezio Fedullo, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

L'ESTENSORE
Massimiliano Nocelli

IL PRESIDENTE
Raffaele Greco

IL SEGRETARIO