

I VETRI APPANNATI DI “CASA ITALIA”: IL CASO DELL’ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO AI VERBALI DEL COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO PER L’EMERGENZA COVID-19

ANDREA BERTI

Avvocato

Sommario: I) Preambolo. II) I pareri del Comitato tecnico-scientifico presso il Dipartimento della Protezione civile nell’ambito della gestione dell’emergenza sanitaria. III) La vicenda procedimentale e processuale. IV) La questione della natura giuridica dei D.P.C.M. contenenti le misure per fronteggiare l’emergenza epidemiologica da Covid-19. V) La fattispecie di esclusione dell’accesso prevista dall’art. 24, comma 1, lett. c), Legge 241/90, richiamata dall’art. 5-bis, comma 3, D.Lgs. 33/2013. VI) La questione del differimento ex art. 5-bis, comma 5, D.Lgs. 33/2013 in relazione al pregiudizio concreto alla sicurezza pubblica e l’ordine pubblico ex art. 5-bis, comma 1, lett. a), D.Lgs. 33/2013. VII) Considerazioni finali.

I) Preambolo.

Talvolta i vetri si appannano anche in piena estate, soprattutto quando si tratta della “casa” della Pubblica Amministrazione (di Turatiana memoria), la cui trasparenza stenta ancora ad affermarsi come un valore primario della nostra convivenza sociale.

La vicenda dell’accesso civico generalizzato ai verbali del Comitato tecnico-scientifico presso il Dipartimento della Protezione civile conferma il persistere di una resistenza culturale, prima ancora che giuridica, alla definitiva affermazione della trasparenza quale regola generale e fisiologica dell’azione dei pubblici poteri, ancorché l’epilogo giudiziario dimostri che il sistema dispone degli anticorpi necessari a contrastarne la reviviscenza.

II) I pareri del Comitato tecnico-scientifico presso il Dipartimento della Protezione civile nell'ambito della gestione dell'emergenza sanitaria.

Come noto, il Comitato tecnico-scientifico (d'ora innanzi CTS) è stato istituito con Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020, come struttura di supporto per la realizzazione degli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza sanitaria da Covid-19.

Di tale organismo si è avvalso non soltanto il Dipartimento della Protezione civile, ma anche la Presidenza del Consiglio dei Ministri (presso la quale il Dipartimento trova allocazione organizzativa), a cui i Decreti Legge hanno demandato l'adozione delle misure di contenimento e gestione dell'emergenza sanitaria.

Non vi è, invero, un solo D.P.C.M. adottato in materia che non citi in premessa, a supporto delle misure assunte, le indicazioni e le valutazioni tecnico-scientifiche espresse dal CTS in apposite riunioni, di tal che può ben dirsi che le ragioni delle decisioni assunte dal Presidente del Consiglio per fronteggiare l'emergenza epidemiologica possono comprendersi soltanto leggendo i verbali di detto Comitato.

Non sarà necessario ricordare quali e quante restrizioni della libertà personale e dei diritti fondamentali degli individui abbiano comportato le misure previste nei D.P.C.M.; può, invece, essere opportuno rammentare che gli atti legislativi che hanno autorizzato il Presidente del Consiglio ad adottare le suddette misure stabilivano, oltre al limite della loro durata, anche quello della loro "adeguatezza" e "proporzionalità" all'evolversi della situazione epidemiologica (vedi art. 1, Decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6; art. 1 Decreto legge 25 marzo 2020, n. 19; art. 1 Decreto legge 16 maggio 2020, n. 33).

Ed è evidente che soltanto prendendo conoscenza delle ragioni tecniche e scientifiche delle decisioni assunte, rinvenienti, per espressa indicazione dei D.P.C.M., nei verbali del CTS, è possibile verificare il rispetto di detti limiti.

Il rilievo assunto dai pareri del CTS nella sequenza procedimentale è dimostrato dallo stesso art. 2, comma 1, del citato D.L. 9/2020, che ha previsto che "Per i

profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti di cui al presente comma [ovvero i D.P.C.M.] sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 32 dell'8 febbraio 2020".

Non è, quindi, revocabile in dubbio che l'“adeguatezza” e la “proporzionalità” delle misure restrittive della libertà personali e delle altre libertà fondamentali adottate con i D.P.C.M. poteva e può essere apprezzata soltanto attraverso la conoscenza delle valutazioni tecnico-scientifiche espresse dal CTS.

III) La vicenda procedimentale e processuale.

Il 14 aprile 2020 alcuni privati cittadini presentavano al Segretariato generale della Presidenza del Consiglio una richiesta di accesso civico generalizzato, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. 33/2013, volta ad ottenere copia di n. 5 verbali del CTS, relativi al periodo dal 28 febbraio 2020 al 9 aprile 2020.

Con nota del 4 maggio 2020 il Capo del Dipartimento della Protezione civile respingeva l'istanza, in considerazione di quanto previsto dall'art. 24, comma 1, lett. c) della Legge 241/90 (richiamato dall'art. 5-bis, comma 3, del D.Lgs. 33/2013), nonché dall'art. 1, comma 1, lett. b) del D.P.C.M. n. 143/2011¹: in sostanza, secondo il Dipartimento, i verbali del CTS conterrebbero pareri prodromici all'adozione di “atti amministrativi generali” o di “atti normativi”, la cui ostensione sarebbe esclusa, in via assoluta, dalle norme predette; in ogni caso – aggiungeva il Dipartimento - << .. resta salva la facoltà per questa Amministrazione

¹ L'art. 24, comma 1, lett. c) della Legge 241/90 prevede, per l'accesso documentale, che “Il diritto di accesso è escluso: ... c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;”. L'art. 5-bis, comma 3, del D.Lgs. 33/2013 (che individua le limitazioni c.d. “assolute” dell'accesso civico generalizzato) stabilisce che “Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, 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.”. L'art. 1, comma 1, lett. b) del D.P.C.M. 27 giugno 2011, n. 143 (adottato ai sensi del previgente art. 24, comma 2, L. 241/90) esclude l'accesso per “i documenti e gli atti amministrativi, diversi da quelli ufficialmente pubblicati, concernenti il lavoro di commissioni, organi collegiali, comitati, gruppi di studio e di lavoro, qualora finalizzati all'adozione di atti normativi, di atti amministrativi generali e di atti di pianificazione e di programmazione;”.

di valutare l'ostensibilità, qualora ritenuto opportuno, di tali verbali al termine dello stato di emergenza. >>.

Il provvedimento di rigetto veniva impugnato dai richiedenti davanti al T.A.R. del Lazio sulla scorta di cinque motivi di ricorso, con cui si contestava: 1) che i D.P.C.M. non sono né “atti amministrativi generali”, né “atti normativi” e quindi non ricadono nell’ambito di applicazione delle norme invocate dal Dipartimento; 2) che, in ogni caso, le norme citate nel provvedimento di diniego, secondo la consolidata giurisprudenza, non prevedono affatto una limitazione assoluta dell’accesso, autorizzandone soltanto il differimento dell’accesso sino alla conclusione dei relativi procedimenti; 3) che la mancata conoscenza dei verbali del CTS viola le norme fondamentali della Costituzione, perché impedisce il controllo politico e democratico su atti fortemente limitativi della libertà personale; 4) che inconferente è il riferimento al D.P.C.M. 143/2001, trattandosi di Regolamento emanato ai sensi del previgente art. 24, comma 2, delle Legge 241/90 e quindi inapplicabile all’accesso civico generalizzato, la cui esclusione può avvenire soltanto con legge statale; 5) che il diniego si appalesa illegittimo anche per violazione dell’art. 117 della Costituzione, in relazione all’art. 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo.

Con sentenza n. 8615 del 22.07.2020, il T.A.R. Roma (sez. I-quater) accoglieva il primo dei cinque motivi di ricorso, dichiarando l’obbligo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento della Protezione civile) di ostendere ai ricorrenti la copia dei cinque verbali del CTS nel termine di trenta giorni dalla comunicazione o notificazione della pronuncia.

La sentenza veniva appellata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne chiedeva, in via cautelare, la sospensione dell’efficacia esecutiva, previa misura provvisoria monocratica del Presidente di Sezione del Consiglio di Stato.

Il ricorso in appello è stato assegnato alla 3^a Sezione del Consiglio di Stato, il cui Presidente, con decreto n. 4574 del 31.07.2020, ha sospeso provvisoriamente l’esecutorietà della sentenza di primo grado sino all’udienza di discussione collegiale dell’istanza cautelare, fissata per il 10 settembre 2020.

Detto decreto presidenziale non si è, però, limitato a sospendere l’efficacia della sentenza del T.A.R., ma ha espresso anche alcune puntuali considerazioni in

merito all'appello proposto dalla Presidenza del Consiglio, che hanno lasciato presagire il suo rigetto.

Sta di fatto che il Dipartimento della Protezione civile, non sappiamo se convinto dalle argomentazioni del decreto presidenziale o per altri motivi (si consideri che nel frattempo la vicenda è divenuta oggetto di dibattito pubblico e politico), ha deciso di eseguire spontaneamente la sentenza del T.A.R. senza attendere l'esito dell'udienza del 10 settembre, con ciò rinunciando di fatto all'appello.

Il Consiglio di Stato non potrà, invero, che dichiarare la cessazione della materia del contendere; salvo, in caso di richiesta dei privati (che a questo punto, vista la rilevanza della questione, ci auguriamo che venga avanzata), esprimere un giudizio sulla "soccombenza virtuale" nel giudizio, ai fini della statuizione sulle spese di lite.

IV) La questione della natura giuridica dei D.P.C.M. contenenti le misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Il T.A.R. ha accolto il ricorso contro il provvedimento di diniego dell'accesso civico generalizzato sulla base di un'articolata motivazione vertente principalmente sulla natura giuridica dei D.P.C.M.

La Presidenza del Consiglio (e l'Avvocatura dello Stato in sede processuale) sostenevano trattarsi di "atti amministrativi generali" (o, a tutto concedere, di "atti normativi"), frutto di decisioni "politiche" ampiamente discrezionali del Governo, a ciò espressamente autorizzato dal Legislatore.

Il T.A.R. ha, invece, ritenuto che non si trattasse di "atti amministrativi generali", né di "atti normativi" (mancando il requisito della astrattezza e della capacità di introdurre una stabile innovazione dell'ordinamento), bensì di "atti atipici", adottati sulla base di presupposti del tutto eccezionali e temporalmente limitati, di necessità e di urgenza.

Di qui la conclusione che la fattispecie non può essere inquadrata tra le esclusioni previste dall'art. 24, comma 1, lett. c) L. 241/90 (e conseguentemente dall'art. 5-bis, comma 3, D.Lgs. 33/2013), trattandosi di atti di diversa natura giuridica rispetto agli atti previsti da detta normativa.

Il decreto monocratico del Consiglio di Stato, pur riservando ogni più compiuto approfondimento della questione al Collegio, ha fatto intendere di condividere sostanzialmente la tesi del Giudice di primo grado, ritenendo che << .. la normativa e gli atti – compresi quelli endoprocedimentali – adottati durante il periodo della emergenza Covid-19, sono caratterizzati da una assoluta eccezionalità e, auspicabilmente, unicità, nel panorama ordinamentale italiano, tanto da ritenersi impossibile ... applicarvi definizione e regole specifiche caratterizzanti le categorie tradizionali quali “atti amministrativi generali” ovvero “ordinanze contingibili e urgenti”, pur avendo, di tali categorie, gli uni e gli altri alcuni elementi ma non tutti e non organicamente rinvenibili nelle appunto citate categorie tradizionali. >>.

Accogliendo il suddetto motivo di ricorso (vertente sulla qualificazione formale dei D.P.C.M), il T.A.R. non ha dovuto trattare gli altri motivi che erano stati proposti dai ricorrenti, rispetto ai quali si è limitato a qualche breve cenno.

In effetti, gli aspetti più interessanti della vicenda attengono proprio a questi ulteriori motivi di ricorso, che esprimono in modo ancora più vistoso la fragilità della posizione inizialmente assunta dall'Amministrazione governativa.

V) La fattispecie di esclusione dell'accesso prevista dall'art. 24, comma I, lett. c), Legge 241/90, richiamata dall'art. 5-bis, comma 3, D.Lgs. 33/2013.

Il caso di esclusione dell'accesso previsto dall'art. 24, comma I, lett. c), L. 241/90 non riguarda gli “atti normativi, amministrativi generali e di pianificazione/programmazione”, bensì l'attività preparatoria degli stessi, ovvero gli atti interni endoprocedimentali (“l'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti ..”).

Già questo primo rilievo, agevolmente desumibile dalla lettera della norma, consente di apprezzare la peculiarità della fattispecie rispetto agli altri casi di esclusione previsti dallo stesso art. 24 L. 241/90, orientandone l'interpretazione in un'ottica sistematica.

Trattandosi, invero, di “atti interni”, assume rilievo il fatto che: a) ai sensi dell'art. 22, comma I, L. 241/90 tali atti sono, a tutti gli effetti, “documenti amministrativi”, sui quali di regola può esercitarsi il diritto di accesso; b) ai sensi

dell'art. 9, comma 2, D.P.R. 184/2006, essi rappresentano uno di quei tipici casi in cui è ammesso “differire” l’esercizio del diritto di accesso.

Tali coordinate normative fanno ben comprendere le ragioni per le quali la giurisprudenza ha da tempo maturato il convincimento che la norma di che trattasi debba essere intesa secondo due direttrici interpretative.

La prima direttrice indica che detta fattispecie di esclusione (a differenza delle altre previste dallo stesso art. 24 L. 241/90) non è volta a sottrarre *sic et simpliciter* tali atti alla trasparenza ed alla conoscenza dei cittadini, ma (cosa ben diversa) a preservare l’applicazione della specifica disciplina prevista dalla normativa speciale, espressamente richiamata dalla norma (*per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione*), che, laddove esistente, è destinata a prevalere su quella generale della Legge 241/90 ².

In altri termini, l’art. 24, comma I, lett. c), L. 241/90 sancisce la regola secondo la quale la conoscenza delle attività ivi previste deve avvenire non già a mezzo dell’accesso documentale, ma tramite gli specifici mezzi di pubblicità legale previsti dalle leggi di settore.

La ragione di tale precisazione normativa risiede nel fatto che trattasi di atti che interessano potenzialmente un numero indeterminato di soggetti od addirittura l’intera collettività, sì che il diritto di estrazione di copia rischierebbe di pregiudicare, sul piano operativo, il buon andamento della P.A. ³; a ciò si affianca l’esigenza di preservare un ambito di “riservatezza” della P.A. nella fase di adozione di atti destinati ad incidere sulla collettività, al fine di evitare possibili pressioni da parte di gruppi di interesse corporativo.

Fermo restando che, se le “*particolari norme che ne regolano la formazione*” non esistono o nulla prevedono al riguardo, riprende quota la disciplina generale dell’accesso ⁴.

² Si consideri che, parallelamente, anche l’art. 13, comma I, L. 241/90, nel determinare l’ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione, prevede che “*Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell’attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione.*”.

³ In tal senso vedasi Cons. Stato sez. IV 31.07.2009, n. 4838; T.A.R. Milano sez. II 19.11.2019, n. 2443; Catania sez. III 10.02.2011, n. 314; Palermo sez. III 19.12.2007, n. 3457.

⁴ In questi termini vedasi T.A.R. Catania n. 304/2011 cit., secondo cui il titolare di una concessione demaniale marittima ha diritto di accedere agli atti del Piano spiagge dell’arenile se la Legge regionale che lo prevede non contempla alcuna forma di pubblicità legale di tali atti.

La seconda fondamentale indicazione che viene dalla giurisprudenza è che, in ogni caso, la fattispecie di esclusione di che trattasi ha sempre carattere temporaneo, operando sino a quando il procedimento per l’emanazione degli “atti normativi”, “amministrativi generali”, di “pianificazione” e di “programmazione” non si è concluso ⁵.

In sostanza, l’esclusione opera sempre come un “differimento”, in linea con quanto previsto dall’art. 9 D.P.R. 184/2006; ma ciò (è importante sottolineare) soltanto fino alla emanazione dell’atto conclusivo del procedimento (atto normativo, amministrativo generale o di pianificazione/programmazione) e non certo sino a quando l’Amministrazione valuti l’”opportunità” della sua ostensibilità (come ritenuto dal Dipartimento della Protezione civile con la nota oggetto di impugnazione).

Se così va letta la fattispecie di esclusione dell’accesso documentale ex art. 24, comma 1, lett. c) L. 241/90, negli stessi termini deve essere intesa la causa esclusione dell’accesso civico generalizzato ex art. 5-bis, comma 3, D.Lgs. 33/2013, che la prima norma richiama.

Lo conferma Anac con le Linee guida del 2016 (Delibera n.1309/2016), in cui si rileva quanto segue: << *Analogamente ai procedimenti tributari, per quanto concerne l’attività della pubblica amministrazione diretta all’emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione per i quali il legislatore tiene ferme le particolari disposizioni che ne regolano la formazione, l’accesso agli atti prodromici è di norma escluso. Si tratta, in realtà, di un’esclusione non assoluta, perché in qualche caso, una volta definito il procedimento con l’adozione dell’atto finale, può essere consentito l’accesso agli atti. Anche in queste ipotesi, l’amministrazione può fare uso del potere di differimento.* >>.

Ne consegue che quand’anche i D.P.C.M. fossero da qualificare come “atti normativi” o “atti amministrativi generali”, il diniego dell’accesso civico generalizzato ai presupposti verbali del CTS non avrebbe comunque potuto

⁵ Sul punto vedasi Cons. Stato sez. VI 16.12.1998, n. 1683, secondo il quale il dettato normativo << *non pregiudica l’ostensibilità della documentazione una volta che il relativo procedimento abbia trovato definizione (cfr., in merito alla operatività della limitazione in parola solo fino al momento dell’adozione del provvedimento, Cons. Stato Sezione IV 3 novembre 1997, n. 1254).* >>. E, nella giurisprudenza di primo grado, T.A.R. Roma sez. III-quater 06.11.2017, n. 11022; Palermo sez. III 19.12.2007, n. 3457.

trovare fondamento nel combinato disposto dell'art. 5-bis, comma 3, D.Lgs. 33/2013 e dell'art. 24, comma 1, lett. c), L. 241/90, stante che, al momento dell'istanza, i D.P.C.M. non erano in fase di elaborazione, ma erano già stati emanati e pubblicati da tempo.

Né il diniego avrebbe potuto fondarsi sull'art. 1, comma 1, lett. b) del Regolamento della Presidenza del Consiglio approvato con D.P.C.M. 27 giugno 2011, n. 143, sia perché l'autonomia regolamentare delle singole Amministrazioni nella determinazione delle limitazioni dell'accesso civico generalizzato è assai dubbia ⁶, sia, soprattutto, perché detta norma regolamentare, essendo stata emanata proprio in attuazione dell'art. 24, comma 1, lett. c), L. 241/90, non può che essere intesa in conformità alle suindicate coordinate interpretative di questa norma.

VI) La questione del differimento ex art. 5-bis, comma 5, D.Lgs. 33/2013 in relazione al pregiudizio concreto alla sicurezza pubblica e l'ordine pubblico ex art. 5-bis, comma 1, lett. a), D.Lgs. 33/2013.

In corso di giudizio, l'Avvocatura dello Stato ha ritenuto di introdurre un altro tema di indagine, segnalando l'esistenza di un diverso possibile motivo di esclusione dell'accesso civico generalizzato ai verbali del CTS ⁷.

Si è, invero, sostenuto che la prematura conoscenza pubblica dei verbali del CTS potrebbe ingenerare problemi di ordine e sicurezza pubblica, in grado di vanificare l'efficacia delle misure preventive adottate a tutela della salute della collettività.

⁶ Secondo una tesi espressa dal Dipartimento della Funzione Pubblica (si noti, anch'essa incardinata presso la Presidenza del Consiglio) con le Circolari n. 2 del 20 maggio 2017 e n. 1 del 2 luglio 2019, l'autonomia regolamentare degli Enti è circoscritta ai profili procedurali ed organizzativi (procedimento e misure organizzative), mentre per tutta la disciplina delle limitazioni dell'accesso civico generalizzato, siano esse assolute o relative, vige una "riserva assoluta di legge", che preclude qualsiasi spazio regolamentare per le singole P.A., a cui è precluso aggiungere altri casi di limitazione oltre a quelli previste dall'art. 5-bis D.Lgs. 33/2013 od anche soltanto precisarne la portata.

⁷ Come noto, sebbene il processo in materia di accesso (ex art. 116 Cod. Proc. Amm.) si atteggi come impugnatorio nella fase della proposizione del ricorso, esso si configura come un giudizio "sul rapporto", volto ad accertare la sussistenza o meno del diritto di accesso nella specifica situazione dedotta dalle parti, di tal che non si pone un problema di motivazione postuma del provvedimento.

A conferma dell'assunto, si è fatto l'esempio di quanto accaduto nello scorso mese di marzo a seguito della diffusione del contenuto delle valutazioni del CTS in merito alla opportunità di introdurre limitazioni ai trasferimenti delle persone sul territorio nazionale.

Di qui il “concreto pregiudizio” alla “sicurezza pubblica” ed all’ordine pubblico”, che, essendo motivo di esclusione dell’accesso civico generalizzato ex art. 5-bis, comma 1, lett. a), D.Lgs. 33/2013, giustificherebbe, *a fortiori*, il suo differimento ai sensi dell’art. 5-bis, comma 5, sino al termine dell’emergenza in atto ⁸.

L’argomento si presta ad una facile obiezione, suggerito dallo stesso esempio portato dall’Avvocatura a conforto della sua tesi: in quel caso l’allarme sociale e quanto ne è conseguito in termini di “sicurezza” e di “ordine pubblico” sono scaturiti dalla divulgazione di informazioni riguardanti un procedimento in corso e non ancora concluso con l’emanazione del D.P.C.M. del 9 marzo.

Quando, invece, il Decreto è emanato (ed il procedimento è concluso), è l’ordinamento stesso a volerne la pubblicazione e la sua più ampia divulgazione, non solo quale condizione per la sua cogenza, ma anche per la sua osservanza da parte dei suoi destinatari.

Osservanza che, proprio perché fondata su un rapporto di cittadinanza (e non già di sudditanza), è tanto più garantita quanto più consapevole, condizione che può verificarsi soltanto conoscendo le ragioni tecniche e scientifiche delle decisioni assunte.

Sotto questo profilo, non è, pertanto, solamente questione di poter esercitare un controllo (politico e giuridico) sul rispetto delle condizioni di “adeguatezza” e di “proporzionalità” delle misure assunte (il che già basterebbe, evidentemente, a rendere irrinunciabile la conoscenza della loro motivazione), ma anche di garantire l’efficacia di dette misure che, proprio perché fortemente incidenti sulle libertà personali, avranno una maggiore probabilità di essere accettate e

⁸ L’art. 5-bis, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 33/2013 prevede che “L’accesso civico di cui all’articolo 5, comma 2, è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a: a) la sicurezza pubblica e l’ordine pubblico; ...”. L’art. 5-bis, comma 5, prevede che “I limiti di cui ai commi 1 e 2 si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato. L’accesso civico non può essere negato ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.”.

rispettate se saranno note le ragioni tecniche e scientifiche poste a loro fondamento.

Di tal che è, semmai, dalla mancata conoscenza di detti atti (verbali CTS), che può derivare un concreto pregiudizio alla sicurezza ed all'ordine pubblico, oltre che una minore efficacia delle misure assunte.

VII) Considerazioni finali.

La vicenda suggerisce alcune considerazioni finali.

L'introduzione nel nostro ordinamento giuridico dell'accesso civico generalizzato ad opera del D.Lgs. 97/2016 ha segnato un significativo cambio di registro nella modalità di gestione della cosa pubblica, consacrando il "principio di trasparenza" nella sua più ampia espressione della "libertà di informazione"⁹.

Vero è che quando le riforme legislative incidono così profondamente sull'*habitus* della Pubblica Amministrazione (e dei suoi rappresentati), la loro piena ed effettiva realizzazione sconta, spesso, un periodo di metabolizzazione a livello culturale e sociale.

Nonostante il legislatore non abbia in questo caso peccato di mancanza di chiarezza¹⁰, pare ancora difficile accettare pienamente che – come ricordato dal

⁹ Incisive, sul punto, le parole dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la recente pronuncia n. 10 del 2 aprile 2020: << 22.5. Anche nel nostro ordinamento l'evoluzione della visibilità del potere, con la conseguente accessibilità generalizzata dei suoi atti sul modello del FOIA, è la storia del lento cammino verso la democrazia e, con il progressivo superamento degli arcana imperii di tacitiana memoria, garantisce la necessaria democraticità del processo continuo di informazione e formazione dell'opinione pubblica (Corte cost., 7 maggio 2002, n. 155). 22.6. Il principio di trasparenza, che si esprime anche nella conoscibilità dei documenti amministrativi, rappresenta il fondamento della democrazia amministrativa in uno Stato di diritto, se è vero che la democrazia, secondo una celebre formula ricordata dallo stesso parere n. 515 del 24 febbraio 2016, è il governo del potere pubblico in pubblico ... >>; << 23. Il FOIA si fonda sul riconoscimento del c.d. "diritto di conoscere" (right to know) alla stregua di un diritto fondamentale, al pari di molti altri ordinamenti europei ed extraeuropei, come del resto si evince espressamente anche dall'art. 1, comma 3, del d. lgs. n. 33 del 2013, secondo cui le disposizioni dello stesso decreto, tra le quali anzitutto quelle dettate per l'accesso civico, costituiscono livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.. >>.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. 33/2013, "La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, irresponsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione." ed "è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici

Consiglio di Stato nel citato decreto – l’accesso è la regola ed ogni sua limitazione costituisce un’eccezione ¹¹, di cui non è consentita l’interpretazione estensiva e tanto meno l’applicazione analogica ¹².

La chiusura e l’arroccamento dei pubblici poteri di fronte ad istanze di conoscenza di atti la cui divulgazione (come consentito dall’art. 3, comma 1, del D.Lgs. 33/2013) può generare un pubblico dibattito, che può evidentemente sfociare, a sua volta, in una critica dell’opinione pubblica, sembra rispondere ad un istinto quasi atavico (vista la lunga tradizione del segreto nel nostro ordinamento amministrativo) e ad una sorta di riflesso condizionato di autoconservazione che va persino al di là di calcoli di mera opportunità politica e di ricerca del consenso: perchè il dibattito e la critica richiedono tempo, mezzi e risorse per replicare, spiegare, chiarire e precisare le ragioni del proprio operato.

Ovvero per esercitare quel “potere pubblico in pubblico” che è l’essenza della democrazia ¹³.

e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.”

¹¹ Decreto Pres. Cons. Stato n. 4574/2020: << .. non si comprende, proprio per la assoluta eccezionalità di tali atti, rispetto alle categorie tradizionali invocate in senso opposto dalle due parti, perchè si debba includere tali atti atipici nel noveto di quelli sottratti alla generale regola di trasparenza e conoscibilità da parte dei cittadini, giacché la recente normativa – ribattezzata “freedom of information act” sul modello americano – prevede come regole l’accesso civico e come eccezione .. la non accessibilità .. >>.

¹² Vedasi ancora, sul punto, l’Adunanza Plenaria, secondo la quale << ... una lettura sistematica, costituzionalmente e convenzionalmente orientata, impone un necessario approccio restrittivo (ai limiti) secondo un’interpretazione tassativizzante. >> (sentenza n. 10/2020).

¹³ Bobbio. N., Il futuro della democrazia, Torino, 1984.