



R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Prima Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4120 del 2020, proposto da Rocco Mauro Todero, Vincenzo Palumbo, Andrea Pruiti Ciarello, rappresentati e difesi dagli avvocati Ezechia Paolo Reale, Rocco Mauro Todero, Andrea Pruiti Ciarello, Federico Tedeschini, Nicola Galati, Vincenzo Palumbo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico ex art.25 c.p.a. eletto presso lo studio dell'avvocato Federico Tedeschini in Roma, largo Messico 7;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Protezione Civile, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

- della nota prot. Covid 25842 del 4/5/2020, comunicata a mezzo pec in pari data, con la quale è stato denegato l'accesso agli atti generalizzato su istanza dei ricorrenti;
- della nota prot. RUS 0028170 del 13/5/2020, comunicata a mezzo pec in pari data, con la quale è stato denegato l'accesso agli atti generalizzato su istanza dei ricorrenti;
- ove occorra, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) n. 143/2011;
- di ogni ulteriore atto presupposto, connesso o consequenziale;

Visto l'art.84 commi 5 e 6 d.l.n.18/2020, conv. in l. n.27/2020;

Visto l'art.4 d.l. n.28/2020, conv. in l. n.70/2020;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Protezione Civile;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 13 luglio 2020 il Cons. Ines Simona Immacolata Pisano, presenti per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe proposto ex art. 116 c.p.c., ritualmente notificato e depositato in data 8 giugno 2020, i ricorrenti impugnano, deducendone l'illegittimità sotto vari profili, il diniego opposto dal Dipartimento della Protezione Civile -Presidenza del Consiglio dei Ministri con nota prot. Covid 25842 del 4/5/2020, in pari data comunicata a mezzo pec, e con altra consimile nota prot. RUS 0028170 del 13/5/2020, all'istanza di accesso civico generalizzato, proposta ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs n. 33/2013, finalizzata all'ostensione di n. 5 verbali del Comitato Tecnico Scientifico nominato ai sensi dell'art. 2 dell'O.C.D.P.C. n. 360/2020, e precisamente:

- 1) del verbale del 28 febbraio 2020, citato nelle premesse del DPCM del 1° marzo 2020;
- 2) del verbale del 1° marzo 2020, citato, anch'esso nelle premesse del DPCM del 1° marzo 2020
- 3) del verbale del 7 marzo 2020, citato nelle premesse del DPCM dell'8 marzo 2020;
- 4) del verbale n.39 del 30 marzo 2020, citato nelle premesse del DPCM del 1° aprile 2020;
- 5) del verbale n.49 del 9 aprile 2020, citato nelle premesse del DPCM del 10 aprile 2020.

Il rigetto dell'istanza, in particolare, veniva adottato dal Dipartimento della Protezione civile sulla motivazione che i suindicati verbali del Comitato Tecnico Scientifico sarebbero sottratti all'accesso ai sensi del combinato disposto di cui all' articolo 5-bis, comma 3, del decreto legislativo n. 33/2013 con l'art. 24, comma 1, della L. n. 241/1990, nonché in virtù dell'art. 1, comma 1, lett. b) del DPCM n. 143/2011.

In particolare, il diniego di accesso civico generalizzato veniva motivato dall'amministrazione argomentando che l'articolo 5-bis, comma 3, del decreto legislativo n. 33/2013 esclude dall'accesso civico c.d. "generalizzato" di cui al comma 2 dell'art. 5, gli "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".

Più specificatamente, l'articolo 24, comma 1, della legge n. 241/1990 prevede 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". Inoltre, con DPCM n. 143/2011, adottato in attuazione del comma 2 dell'art.24 sopracitato, è stata dettagliata l'esclusione del diritto di accesso per gli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, fra i quali rilevano, all'art. 1, comma 1, sub b) i "documenti e gli atti amministrativi, diversi da quelli ufficialmente pubblicati, concernenti il lavoro di commissioni, organi collegiali, 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".

I motivi di censura sono affidati a:

1. Violazione degli articoli 1 e 2 della Costituzione. Violazione degli articoli 22, 24 e seguenti della legge n. 241/1990. Violazione degli articoli 5 e 5 bis del decreto legislativo n. 33/2013. Eccesso di potere per sviamento: il presupposto da cui ha preso le mosse l'amministrazione resistente sarebbe palesemente errato, poiché i DDPCM adottati per fare fronte all'emergenza epidemiologica e in vista dei quali sono state richieste le valutazioni tecnico scientifiche del citato Comitato non sono atti normativi, né atti amministrativi generali, ma più semplicemente, sono ordinanze contingibili e urgenti di cui hanno tutte le caratteristiche.

2. Violazione degli articoli 22, 24 e seguenti della legge n. 241/1990. Violazione degli articoli 5 e 5 bis del decreto legislativo n. 33/2013. Violazione dell'articolo 3 della legge n. 241/1990. Eccesso di potere per irragionevolezza manifesta. Violazione delle linee guida ANAC recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del D. L. GS. n. 33/2013: anche a volere accogliere la tesi dell'amministrazione resistente, secondo cui i DDPCM oggetto del presente giudizio sarebbero atti normativi o amministrativi generali, i verbali del Comitato Tecnico Scientifico non rientrerebbero fra gli atti esclusi dall'accesso previsto dal D. Lgs. n. 33/2013: infatti l'art. 24 comma 1 lett. c), L. n. 241 del 1990, per il quale "il diritto di accesso è escluso nei confronti dell'attività della p.a. 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", esclude espressamente dal suo ambito di applicazione quelle attività dell'amministrazione rivolte anche alla adozione ed alla approvazione degli strumenti di pianificazione urbanistica, non perché quei procedimenti siano sottratti alla trasparenza e alla conoscenza dei cittadini e non sia possibile nei loro confronti alcun tipo di accesso, ma solo perché la trasparenza degli atti volti all'emanazione del piano - che era possibile già prima L. n. 241 del 1990 - continua ad essere disciplinata dalle norme speciali che la regolavano e che prevalgono pertanto su quelle generali.

3. Violazione degli articoli 1, 2, 3, 4, 13, 16, 17, 19, 24 e 41 Costituzione. Violazione dell'articolo 24, comma 7, della Legge n. 241/1990. Violazione degli articoli 5 e 5 bis del D. Lgs. n. 33/2013: i verbali del Comitato tecnico scientifico di cui gli odierni ricorrenti hanno chiesto l'accesso generalizzato hanno rappresentato il supporto tecnico per provvedimenti straordinari che hanno ridotto ai minimi termini l'esercizio della libertà personale, della libertà di movimento, della libertà di riunione, della libertà religiosa, della libertà d'impresa e del diritto al lavoro. La mancata conoscenza dei predetti verbali inciderebbe dunque: A) sotto il profilo della possibilità di esercitare il diritto di difesa; B) all'interno del circuito Sovranità-Democrazia, sotto il profilo della possibilità di esercitare l'ordinario controllo politico-democratico.

4. Violazione della Circolare n. 1/2019 della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Eccesso di potere per contraddittorietà. Il paragrafo 3, sotto paragrafo ii) della circolare della Presidenza del Consiglio n. 1/2019 prevede che "Come chiarito nella Circolare FOIA n. 2/2017 (§ 2.1), con il D.lgs. n. 97 del 2016 l'ordinamento italiano ha riconosciuto la libertà di accedere alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni come diritto fondamentale, in conformità all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Dal carattere fondamentale del diritto di accesso generalizzato deriva che, nel definire le modalità di attuazione di questo istituto con regolamento o circolare, le pubbliche amministrazioni possono disciplinare esclusivamente i profili procedurali e organizzativi di carattere interno, ma non i profili di rilevanza esterna che incidono sull'estensione del diritto. Di conseguenza, le amministrazioni non potrebbero individuare con regolamento categorie di atti sottratte all'accesso generalizzato, come prevede invece l'art. 24, comma 2, l. n. 241 del 1990 in tema di accesso procedimentale." La disciplina del DPCM n.143/2011, adottata in epoca antecedente al D. Lgs. n. 33/2013, non potrebbe dunque essere chiamata in causa per contrastare la richiesta di accesso generalizzato.

5. Violazione dell'articolo 117, comma 1, della Costituzione in relazione alla violazione dell'articolo 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

L'amministrazione si è costituita in giudizio con articolata memoria opponendosi e nell'odierna camera di consiglio svolta da remoto, sentite le parti presenti come da verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

Tanto premesso, ritiene il Collegio di accogliere il ricorso, in considerazione della fondatezza della prima censura, con cui parte ricorrente contesta la qualificazione formale attribuita dall'amministrazione ai verbali del Comitato Tecnico Scientifico nominato ai sensi dell'O.C.D.P.C. n. 630/2020 - che esprimerebbero "pareri prodromici all'adozione di atti amministrativi generali, o subordinatamente di atti normativi, di pianificazione e programmazione" sottratti all'accesso ai sensi dell'art.24 della L. n.241/90, con la conseguenza che il Comitato rientrerebbe a pieno titolo nell'elencazione

degli organi di cui al citato articolo 1, comma 1, D.P.C.M. n.143/2011- e comunque la sussistenza di ragioni sostanziali ostative, nel caso in esame, all'esercizio del diritto di accesso.

Ed invero, rileva il Collegio che i verbali in oggetto costituiscono, effettivamente, atti endoprocedimentali prodromici all'emanazione dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanati in attuazione del D.L. 23 febbraio 2020, n.6, al fine di indicare le misure necessarie ad evitare la diffusione del virus Covid – 19 sull'intero territorio nazionale, in forza della delega conferita dal Legislatore in particolare con l'art. 3 del richiamato D.L. n.6/2020, convertito con L. n. 13/2020 e con l'art. 2 del D. L. n. 19 del 25 marzo 2020, convertito con L. n. 35/2020.

E tuttavia, rileva il Collegio che a tali DDPCM., e quindi a maggior ragione ai presupposti pareri adottati dal Comitato tecnico scientifico nominato ai sensi del D.L. 8 aprile 2020, non possa innanzitutto attribuirsi la qualificazione di atti normativi, tale da sottrarli all'accesso ai sensi dell'art. 24, comma 1, della legge n. 241/1990 e dell'art. 1, comma 1 del DPCM n. 143/2011 (la cui impugnazione deve, dunque, ritenersi nel caso in esame ininfluenza), in quanto privi del requisito dell'astrattezza e della capacità di innovare l'ordinamento giuridico.

Né può ritenersi, comunque, che si tratti di atti amministrativi generali - con i quali hanno in comune unicamente la caratteristica della generalità dei destinatari- del pari sottratti alla disciplina dell'accesso in esame ai sensi delle disposizioni richiamate, non per intrinseche esigenze di "segretezza", quanto piuttosto perché la legge assicura agli atti amministrativi generali e agli atti di pianificazione particolari forme di pubblicità e trasparenza.

Piuttosto, quanto ai DDPCM in argomento, va evidenziata la peculiare atipicità, che si connota da un lato per caratteristiche ben più assonanti con le ordinanze contingibili e urgenti (quali, ad esempio, gli stessi interventi di profilassi igienico-sanitaria a contenuto generale attuabili con decreto del ministro della sanità, il cui potere è stato effettivamente esercitato durante l'emergenza Covid-19 con le ordinanze 25/01/2020, 30/01/2020 e 20/03/2020 mediante provvedimenti aventi contenuto e caratteristiche di ordinanza contingibile e urgente ex artt. 32 della legge 23/12/1978, n. 833, e 117 del d.lgs. 31/03/1998, n. 112., analogamente rivolte alla generalità dei consociati), in quanto si tratta di provvedimenti adottati sulla base di presupposti assolutamente eccezionali e temporalmente limitati che, a differenza degli atti amministrativi generali tout court, consentono di derogare all'ordinamento giuridico anche imponendo, come nel caso in esame, obblighi di fare e di non fare (caratteristica questa che differenzia nettamente dagli atti amministrativi generali le ordinanze contingibili e urgenti, la cui giustificazione si rinviene nell'esigenza di apprestare alla pubblica utilità adeguati strumenti per fronteggiare il verificarsi di situazioni caratterizzate da eccezionale urgenza, tali da non consentire l'utile e tempestivo ricorso alle alternative ordinarie offerte dall'ordinamento), ma dalle quali si differenziano per la carenza del presupposto della "contingibilità", atteso che i DDPCM in questione riproducono contenuti già dettagliatamente evidenziati nei DD.LL. attributivi del potere presupposti.

La possibilità di utilizzo, in via del tutto residuale, di tale strumento, recando con sé l'inevitabile compressione di diritti ed interessi privati con mezzi diversi da quelli aventi un contenuto tipico e indicati dalla legge, impone il rigoroso rispetto di precisi presupposti, la cui ricorrenza l'Amministrazione è tenuta ad appurare attraverso un'accurata istruttoria, nel rispetto dei limiti di carattere sostanziale e procedurale, non giustificandosi, altrimenti, la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi (T.A.R. Napoli, (Campania) sez. V, 04/11/2019, n.5199; Cons. St., sez. V, 26 luglio 2016 n. 3369; id., 22 marzo 2016 n. 1189; id., 25 maggio 2015 n. 2967; Tar Campania, Napoli, sez. V, 9 novembre 2016 n. 5162; id., 10 settembre 2012 n. 3845; Tar Puglia, Bari, sez. I, 24 marzo 2015 n. 479).

La peculiare rilevanza sociale, il rilevante impatto sulla collettività e sui territori - dapprima localizzati, e quindi sull'intero territorio nazionale - e, soprattutto, la necessità di contemperare la tutela dell'interesse pubblico e del diritto alla salute con altri delicati interessi pubblici e privati in gioco, sulla base di quanto determinato dal legislatore ha determinato la necessità - una volta dichiarato dal Governo lo stato di emergenza igienico-sanitaria con deliberazione del consiglio dei ministri 31/01/2020 - di attribuire il peculiare potere di emanazione di tali "atipici" atti di necessità e urgenza, su proposta del Ministro della salute, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al quale l'art. 95, comma 1 Cost., attribuisce il compito, oltre che di dirigere la politica generale del Governo, di mantenere l'unità di indirizzo politico ed amministrativo "promuovendo e coordinando la attività dei Ministri".

Più specificatamente, in relazione alla situazione di emergenza dovuta all'epidemia da Covid - 19, il D.L. 23/02/2020, n. 6 ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di individuare in concreto le misure necessarie ad affrontare un'emergenza sanitaria in conformità all'art. 118, comma 1, Cost., con efficacia valida dapprima su ambiti territoriali delimitati, quindi sull'intero territorio nazionale (ferma restando, in sede locale, la possibilità di adottare ordinanze contingibili e urgenti da parte dei presidenti delle regioni ai sensi della medesima normativa di rango primario e il potere di ordinanza contingibile e urgente dei sindaci ex art. 50, comma 5 del d.lgs. 18/08/2000, n. 267).

In tal senso depone sia la lettera dell'art.3 del D.L. n.6/2020, convertito nella legge 05/03/2020, n. 13 - che al comma 2 richiama la possibilità nelle more dell'adozione dei DDPCM, in casi di estrema necessità e urgenza, di adottare altre tipologie di ordinanze contingibili e urgenti (ad esempio ai sensi dell'art.50 comma 5 del d.lgs. 18/08/2000, n. 267, c.d.TUEL e dell'art.32 della legge 23/12/1978, n. 833), e fa salve nelle more "ordinanze contingibili e urgenti" già adottate dal Ministero della Salute- che la ratio dei DDPCM in argomento, vincolati appunto alla necessità di fronteggiare il diffondersi del Covid-19 mediante l'adozione di misure urgenti e temporalmente delimitate, impositive di obblighi di fare e di non fare - anche con riferimento a talune libertà e diritti costituzionalmente sanciti- i cui effetti peraltro si sono già quasi interamente esauriti.

In attuazione di tale D.L. sono stati emanati il DPCM 23/02/2020, con cui, tra l'altro, è stata istituita la cosiddetta "zona rossa" in parte della regione Lombardia e in un comune del Veneto; il DPCM 25/02/2020; il DPCM 01/03/2020, con cui sono stati individuati e definiti tre ambiti territoriali, prevedendo specifici obblighi e divieti differentemente graduati; il

DPCM 04/03/2020, in materia di sospensione dell'attività didattica e di taluni eventi; il DPCM 08/03/2020; il DPCM 09/03/2020; il DPCM 11/03/2020.

Successivamente, l'art.1 comma 1 del D.L. 25/03/2020 n.19, convertito nella legge 22/05/2020, n. 35, ha previsto che "Per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus Covid-19, su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso, possono essere adottate, secondo quanto previsto dal presente decreto, una o più misure tra quelle di cui al comma 2, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1° febbraio 2020, e con possibilità di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del predetto virus."

Inoltre, l'art.2 del D.L. n.19/2020, che si ritiene opportuno riportare nella sua interezza, ha stabilito che:

"1. Le misure di cui all'articolo 1 sono adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale. I decreti di cui al presente comma possono essere altresì adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, sentiti il Ministro della salute, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia. Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato illustra preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare ai sensi del presente comma, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati; ove ciò non sia possibile, per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, riferisce alle Camere ai sensi del comma 5, secondo periodo. Per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti di cui al presente comma 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.

2. Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1 e con efficacia limitata fino a tale momento, in casi di estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute le misure di cui all'articolo 1 possono essere adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

3. Sono fatti salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, ovvero ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Continuano ad applicarsi nei termini originariamente previsti le misure già adottate con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati in data 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020 e 22 marzo 2020, pubblicati rispettivamente nella Gazzetta Ufficiale n. 59 dell'8 marzo 2020, n. 62 del 9 marzo 2020, n. 64 dell'11 marzo 2020 e n. 76 del 22 marzo 2020, come ancora vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto. Le altre misure ancora vigenti alla stessa data continuano ad applicarsi nel limite di ulteriori dieci giorni.

4. Per gli atti adottati ai sensi del presente decreto i termini per il controllo preventivo della Corte dei conti, di cui all'articolo 27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340, sono dimezzati. In ogni caso i provvedimenti adottati in attuazione del presente decreto, durante lo svolgimento della fase del controllo preventivo della Corte dei conti, sono provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli articoli 21-bis, 21-ter e 21-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241.

5. I provvedimenti emanati in attuazione del presente articolo sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e comunicati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione. Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato riferisce ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate ai sensi del presente decreto".

Come è noto, in attuazione del suindicato D.L. n. 19/2020, convertito nella legge 22/05/2020, n. 35, sono stati adottati il DPCM 01/04/2020, contenente misure di coordinamento dell'efficacia dei DPCM emanati in attuazione del D.L. n. 6/2020; il DPCM 10/04/2020 e il DPCM 26/04/2020.

Più di recente, con il D.L. 16/05/2020, n. 33, oggi in pendenza di conversione, sono state emanate ulteriori misure per fronteggiare il Covid-19, attuate con DPCM 17/05/2020 e DPCM 18/05/2020, di modifica in parte qua del precedente DPCM 17/05/2020.

Per completezza, giova evidenziare che l'Amministrazione ha opposto all'ostensione dei richiamati verbali solo motivi "formali" attinenti alla qualificazione degli stessi come "atti amministrativi generali", ma non ha opposto ragioni sostanziali attinenti ad esigenze oggettive di segretezza o comunque di riservatezza degli stessi al fine di tutelare differenti e prevalenti interessi pubblici o privati (v., ad esempio, T.A.R. Lazio Roma Sez. III ter, 16/11/2018, n. 11125), tali da poter ritenere recessivo l'interesse alla trasparenza rispetto a quello della riservatezza (da ultimo, Cons. Stato, Ad. Plen., 02/04/2020, n. 10).

Tra l'altro la stessa Amministrazione nell'atto impugnato dopo aver espresso il diniego di accesso ai richiedenti ha concluso con formula illogica e contraddittoria precisando che "in ogni caso, resta salva la facoltà per questa Amministrazione di valutare l'ostensibilità, qualora ritenuto opportuno, di tali verbali al termine dello stato di emergenza".

Del resto, come di recente la giurisprudenza ha avuto modo di sottolineare, il rapporto tra le due discipline generali dell'accesso documentale e dell'accesso civico generalizzato non può essere letto unicamente e astrattamente, secondo un criterio di specialità e, dunque, di esclusione reciproca, ma secondo un canone ermeneutico di completamento/inclusione, in quanto la logica di fondo sottesa alla relazione tra le discipline non è quella della separazione, ma quella dell'integrazione dei diversi regimi, pur nelle loro differenze, "in vista della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo che rifugge in sé da una segregazione assoluta "per materia" delle singole discipline (Cons. Stato Sez. IV, 20/04/2020, n. 2496).

Ebbene, la ratio dell'intera disciplina normativa dell'accesso impone di ritenere che se l'ordinamento giuridico riconosce, ormai, la più ampia trasparenza alla conoscibilità anche di tutti gli atti presupposti all'adozione di provvedimenti individuali o atti caratterizzati da un ben minore impatto sociale, a maggior ragione deve essere consentito l'accesso ad atti, come i verbali in esame, che indicando i presupposti fattuali per l'adozione dei descritti DDPCM, si connotano per un particolare impatto sociale, sui territori e sulla collettività.

Il ricorso in oggetto, assorbita ogni altra censura, deve pertanto essere accolto, in considerazione della natura degli atti chiesti in visione nonché delle finalità dello strumento dell'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013, che oltre a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, ha anche la finalità di promuovere, come nel caso in esame, la partecipazione al dibattito pubblico (T.A.R. Lazio Roma Sez. I ter, 29/04/2020, n. 4381; T.A.R. Lazio Roma Sez. I quater, 28/03/2019, n. 4122).

Pertanto, il provvedimento impugnato va annullato con conseguente ordine all'amministrazione di consentire l'accesso ai verbali richiesti mediante l'esibizione e il rilascio degli stessi, previo rimborso del costo di riproduzione e dei diritti di ricerca e visura, nel termine di giorni trenta decorrente dalla comunicazione o, se a questa anteriore, dalla notificazione della presente decisione.

Nella peculiarità della questione trattata il Collegio ravvisa, in base al combinato disposto di cui agli articoli 26, comma 1, c. p. a. e 92, comma 2, c. p. c., eccezionali ragioni per l'integrale compensazione delle spese del grado di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e dichiara l'obbligo della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della protezione civile di consentire alla parte ricorrente di prendere visione ed estrarre copia della documentazione richiesta con l'istanza di accesso di cui trattasi nel termine di giorni trenta decorrente dalla comunicazione o, se a questa anteriore, dalla notificazione della presente decisione.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 luglio 2020 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv. in l. n.27/2020, con l'intervento dei magistrati:

Mariangela Caminiti, Presidente FF

Ines Simona Immacolata Pisano, Consigliere, Estensore

Lucia Gizzi, Consigliere

L'ESTENSORE

Ines Simona Immacolata Pisano

IL PRESIDENTE

Mariangela Caminiti

IL SEGRETARIO