

RICORSO AL DIFENSORE CIVICO – ACCESSO ATTO DI PROGRAMMAZIONE E/O PIANIFICAZIONE (ex artt. 5 D.Lgs. 33/2013 e 4 l.p. 4/2014)

L'art. 24 della legge 241/1990 prevede (comma 1, lett. c) che "Il diritto di accesso è escluso [...] 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". Trattasi di disposizione - quella dell'art. 24 della legge n. 241/1990 (comma 1, lettera c) - caratterizzata da omogeneità contenutistica con l'art. 32 bis della legge provinciale n. 23/1992 (comma 1, lett. c), integralmente richiamato dall'art. 4 l.p. 4/2014 con rinvio - relativamente all'esclusione del diritto di accesso generalizzato - all'art. 5 bis del medesimo d.lgs. 33/2013.

La giurisprudenza, a proposito dell'art. 24, comma 1, lettera c), della legge n. 241 del 1990 ha chiarito che la legge generale sul procedimento amministrativo esclude espressamente dal suo ambito di applicazione quelle attività dell'amministrazione rivolte anche alla adozione ed alla approvazione degli strumenti di pianificazione, "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 della legge 241 del 1990 - continua ad essere disciplinata dalle norme speciali che la regolavano e che prevalgono pertanto su quelle generali, secondo il criterio risolvente di antinomie normative appunto della specialità" (TAR Sicilia, Catania 10.02.2011, n. 314). In particolare la giurisprudenza ha chiarito che "gli atti dei procedimenti amministrativi generali volti all'approvazione degli strumenti di piano, pertanto, sono accessibili - secondo le concorrenti previsioni normative di fonte statale e regionale - agli interessati nelle particolari forme del deposito al pubblico del progetto di piano con i relativi elaborati, della pubblicazione dell'avvenuto deposito, della visione dello stesso da parte di ogni soggetto interessato.

La disciplina dell'accesso agli strumenti di piano, quindi, è modellata sulle particolarità di tali procedure amministrative, che - proprio perché interessano potenzialmente un numero indeterminato di soggetti che sono titolari di situazioni soggettive che l'amministrazione deve regolare in modo uniforme con efficacia generale - suggeriscono di prevedere per esse forme di conoscenza legale" (Consiglio di stato, sez. IV, 31 luglio 2009, n. 4838; TAR Sicilia, Catania 10.02.2011, n. 314).

Sulla base dell'indicato quadro normativo e giurisprudenziale gli atti endoprocedimentali o prodromici all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione non sono, quindi, ostensibili. La "ratio" della norma è sostanzialmente quella di evitare possibili condizionamenti all'attività degli organi collegiali, soprattutto politici, attraverso l'anticipata conoscenza sia dei processi decisionali, sia dei supporti tecnici che ne sono alla base.

Trattasi di disciplina, la cui "ratio" appare chiara ove si consideri che, proprio il riferimento espresso alle "particolari norme che regolano la formazione" degli atti in esame, intende richiamarne, anche, le particolari forme di pubblicità legale all'uopo prescritte, "forme di pubblicità rispetto alle quali il diritto di accesso dei cittadini, ove ammesso, sarebbe stata una vera e propria superfetazione e comunque un inutile aggravio dell'attività amministrativa, incompatibile col principio di economia dei mezzi giuridici (art. 1 della L. n. 241/1990) ed in definitiva col principio costituzionale di efficienza e buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.)" (TAR Sicilia, Palermo 12.12.2007, n. 3457; TAR Sicilia, Catania 10.02.2011, n. 314).

In buona sostanza "La ragione per cui la stessa legge generale n. 241 ha escluso dal proprio ambito i procedimenti di pianificazione generale sta nel fatto che, trattandosi di procedimenti con destinatari non determinati e astrattamente illimitati, finalizzati ad incidere su intere collettività, per essi non può ammettersi un diritto di estrazione di copia che rischierebbe, attesa la potenziale moltitudine di richiedenti, di vanificare il correlato e paritario principio costituzionale di buon andamento, nei suoi contenuti precettivi dell'azione amministrativa di economicità, celerità ed efficacia" (Consiglio di Stato sez. IV, 4838/2009, cit.).

L'intrinseca connessione della documentazione richiesta (e denegata) agli strumenti di piano – atteso il suo carattere prodromico e preordinato all'attività di programmazione in esame – a giudizio dello scrivente ufficio ricade nella fattispecie di cui ai richiamati artt. 24 della legge 241/1990 e 32 bis della legge provinciale n. 23/1992 (in combinato disposto con gli artt. 5 bis, comma 3, d.lgs. 33/2013 e 4 l.p. 4/2014), laddove escludono il diritto di accesso (generalizzato) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione, a fronte di un procedimento di pianificazione comunque avviato e pendente.

GM 15.10.2020