

Publicato il 04/06/2021

N. 00875/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00020/2021 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 20 del 2021, proposto da Maria Casiello, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabrizio Nastri e Maria Casiello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Taranto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Carlo Panzuti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Loredana Ruscigno, non costituita in giudizio;

per la condanna

dell'Ordine degli Avvocati di Taranto, in persona del Presidente *pro tempore*, ad esibire i seguenti documenti richiesti, consegnandone copia o, in subordine, indicando il *link* di pubblicazione: "*bilancio previsionale 2020 così come variato rispetto a quello portato in Consiglio il 30.7.20; bilancio previsionale 2021*".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Taranto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Nino Dello Preite nella camera di consiglio del giorno 19 maggio 2021, svoltasi in videoconferenza secondo quanto disposto dall'art. 4, comma 1, D.L. 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla Legge 25 giugno 2020, n. 70, per come richiamato dall'art. 25, comma 1, D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito in Legge 18 dicembre 2020, n. 176, e s.m.i., e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con PEC del 25.11.2020 la ricorrente, nella qualità di consigliere del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Taranto, formulava istanza di accesso agli atti, finalizzata al rilascio di copia dei seguenti documenti - inerenti alcuni argomenti da trattare nella seduta consiliare del 26.11.2020 -, per i quali era stata già ammessa dall'Ente alla visione presso gli uffici di segreteria: *a)* bilancio previsionale 2020 così come variato rispetto a quello portato in Consiglio il 30.7.20; *b)* bilancio previsionale 2021; *c)* relazione del Tesoriere e del Consulente Commercialista, ove esistenti.

L'Avv. Casiello, con PEC in pari data, trasmetteva al prefato Ordine – a norma dell'art. 7 del Regolamento del Consiglio – una dichiarazione da inserire a verbale della seduta, con cui chiedeva che la discussione degli argomenti oggetto di istanza di accesso fosse rinviata fino a quando non le fossero stati trasmessi i documenti di cui aveva richiesto copia, preannunciando, in difetto di rinvio, la sua astensione dalla votazione.

Il Presidente *pro tempore*, con comunicazione a mezzo PEC del 26.11.2020, comunicava alla ricorrente, per quel che qui interessa, che “...*l'accesso agli atti Le*

è concesso di persona. Potrà quindi prendere visione e studiare tutti i documenti riguardanti gli argomenti all'ordine del giorno accedendo agli uffici di segreteria. [...] i documenti di cui chiede la trasmissione in copia sono bozze ed allegati da discutere in sede di riunione consiliare, quindi restano atti per i quali non è possibile rilasciare copie né, tanto meno, divulgarli al di fuori della sede del Consiglio per ovvi motivi di riservatezza e tutela dei dati”.

Avverso la suddetta determinazione l'Avv. Casiello ha proposto il ricorso all'esame, chiedendo che sia accertato il suo diritto ad accedere ai documenti richiesti con formale istanza di accesso, con conseguente condanna dell'Ordine degli Avvocati di Taranto alla esibizione e al rilascio di copia dei documenti *de quibus*.

2. L'Ordine degli Avvocati di Taranto si è costituito in giudizio in data 11 maggio 2021, producendo contestualmente memoria e allegata documentazione.

Alla camera di consiglio del 19 maggio 2021, il ricorso è stato assunto in decisione.

3. Deve preliminarmente essere esaminata l'eccezione - dedotta a verbale d'udienza dalla difesa di parte ricorrente - di tardività della memoria e dei documenti, depositati dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Taranto.

Ai sensi dell'art. 73, comma 1, c.p.a. *“le parti possono produrre documenti fino a quaranta giorni liberi prima dell'udienza, memorie fino a trenta giorni liberi...”*; nella presente controversia, regolata dal rito camerale *ex art. 87, comma 2, lett. c)* c.p.a., tali termini, entrambi dimezzati, sono decorsi il 28 aprile 2021 per i documenti e il 3 maggio 2021 per le memorie.

L'eccezione, pertanto, è meritevole di accoglimento, sicché di tali memorie e documenti non si terrà conto nella decisione.

4. Nel merito, il ricorso è fondato e va accolto.

4.1. Si deve anzitutto premettere – secondo quanto già affermato da questa Sezione in analogo precedente – che *“non è revocabile in dubbio che la disciplina in materia di accesso agli atti contenuta nella legge 7 agosto 1990, n. 241 sia applicabile anche agli ordini professionali, ai quali viene riconosciuta natura di*

enti pubblici in relazione alle loro potestà di natura pubblicistica, fra le quali rientrano, a titolo esemplificativo, quelle certificative e disciplinari (cfr. T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I, 3 ottobre 2005, n. 914)”; ed ancora, che “la situazione ‘giuridicamente rilevante’ a tutela della quale è attribuito il diritto di accesso, ha connotati diversi e più ampi rispetto a quelli che caratterizzano l’interesse all’impugnativa e non presuppone necessariamente una posizione soggettiva qualificabile in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo; conseguentemente, la legittimazione all’accesso va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti procedimentali reclamati abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei propri confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l’autonomia del diritto di accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione che legittima all’impugnativa dell’atto (cfr. Cons. Stato, VI Sez., 9 marzo 2011, n. 1492) (cfr. sentenza n. 376 del 9 marzo 2021, resa tra le stesse parti).

4.2. Ciò premesso, osserva il Collegio che il punto nodale della controversia sta nel rifiuto dell’Ente resistente di rilasciare all’Avv. Casiello – che ne ha fatto richiesta in qualità di componente del Consiglio dell’Ordine – la copia di alcuni documenti (relativi ad argomenti da trattare in sede consiliare), per i quali lo stesso Ente ha riconosciuto il diritto all’accesso, limitandone, però, l’esercizio alla sola facoltà di visione.

Invero, non è revocabile in dubbio che i suddetti documenti siano materialmente esistenti e consistano in “*bozze ed allegati da discutere in sede consiliare*”, come ammesso dal Presidente dell’Ordine degli Avvocati di Taranto nella comunicazione prot. n. 007163/2020 del 26.11.2020, con cui ha dato riscontro all’istanza di accesso per cui vi è causa.

Assume, dunque, rilievo dirimente, ai fini della decisione, la disposizione recata dall’art. 22, comma 1, lett. a), della legge 7 agosto 1990, n. 241, secondo cui per “diritto di accesso” si intende “*il diritto degli interessati di prendere visione e di*

estrarre copia di documenti amministrativi”.

Nel modificare la legge 7 agosto 1990, n. 241, il legislatore, con la legge 11.02.2005, n. 15, ha eliminato la previsione (art. 24, comma 2, lett. *d*) che autorizzava il Governo ad emanare uno o più decreti intesi a disciplinare le modalità di esercizio del diritto di accesso e gli altri casi di esclusione del diritto di accesso in relazione alla esigenza di salvaguardare “[...] *la riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese, garantendo peraltro agli interessati la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi giuridici...*”.

La giurisprudenza ha osservato, sul punto, che la normativa di carattere generale di cui alla legge 11 febbraio 2005, n. 15, modificativa *in parte qua* della legge 7 agosto 1990, n. 241, comporta che debba ricomprendersi nel diritto di accesso sia la visione che il rilascio di copia del documento, atteso che l’abrogazione della disposizione dettata dall’art. 24, comma 2, lett. *d*), nella formulazione originaria della legge 7 agosto 1990, n. 241 fa ritenere superata ogni possibilità di distinguere tra le due indicate modalità di accesso (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 19 ottobre 2009, n. 6393).

4.3. Peraltro, ben prima della novella di cui alla legge n. 15/2005, il legislatore, all’art. 25, comma 1, della stessa legge 7 agosto 1990, n. 241, aveva stabilito che “*il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge*”, e la giurisprudenza aveva interpretato la richiamata previsione normativa nel senso che il diritto di accedere agli atti amministrativi non può consistere nella mera presa visione (c.d. accesso tenue o attenuato), con esclusione di estrazione di copia del documento (c.d. accesso forte o totale).

Invero, il preteso scorporo della facoltà di esame del documento da quello di estrazione non sarebbe idoneo a tutelare nessuno dei confliggenti interessi in gioco: non quello - alla riservatezza - in confronto di terzi, giacché il richiedente avrebbe, comunque, conoscenza del documento; non quello - alla difesa (*o comunque*

all'esercizio delle prerogative riconosciute all'interessato dall'ordinamento, come nella fattispecie) - del richiedente che, in mancanza della copia del documento, non potrebbe finalizzarne l'accesso ad un uso giuridico (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 14 novembre 2003, n. 7296; Cons. Stato, sez. IV, 26 ottobre 1999, n. 1627).

Più di recente la giurisprudenza ha ribadito il principio di diritto in base al quale il diritto di accesso, ove ritenuto sussistente, deve obbligatoriamente ricomprendere sia la visione, sia il rilascio di copie (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 7 giugno 2019, n. 3097), ed anzi è stato ritenuto che l'estrazione di copia costituisce la facoltà nella quale *“si sostanzia maggiormente il diritto d'accesso”* (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. III bis, 19 giugno 2018, n. 6849).

5. Alla stregua delle coordinate normative e giurisprudenziali sopra tratteggiate, reputa il Collegio che la determinazione, in questa sede censurata, di limitare l'accesso alla sola visione della documentazione *de qua agitur*, con esclusione del rilascio di copia della stessa, sia illegittima, giacché l'esame e l'estrazione di copia sono previste come modalità congiunte dell'esercizio del diritto.

Infatti, come già evidenziato, la giurisprudenza amministrativa ha sancito chiaramente che *“Il diritto di accesso agli atti amministrativi, non può essere limitato alla sola visione degli atti dovendosi ritenere visione ed estrazione di copia modalità congiunte e non alternative dell'esercizio del diritto in questione”* (TAR Catania, Sez. I, 16.06.2020, n. 1424) e che *“l'impedimento all'accesso, si effettua, ai sensi dell'articolo 24 L. n. 241/1990, nelle forme dell'esclusione o del differimento, e non anche del divieto di estrazione di copia”* (TAR Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 18-01-2016, n. 16).

Per di più, la motivazione a sostegno della predetta determinazione appare inconsistente e inadeguata a sorreggere il diniego, paventando genericamente un possibile *vulnus* alla riservatezza e alla tutela di dati, non meglio specificati, senza considerare che il diritto alla riservatezza - ove effettivamente configurabile - è comunque recessivo rispetto alla tutela del diritto in questione, quando, come nella

specie, l'accesso sia strumentale alla cura o alla difesa di un interesse giuridico meritevole di tutela (qui identificabile nell'interesse al pieno esercizio delle prerogative istituzionali, riconosciute dall'ordinamento ai componenti degli organi deliberativi di enti pubblici).

6. Per le considerazioni che precedono, il ricorso va accolto, con conseguente ordine all'Ente intimato di rilasciare copia dei documenti per cui vi è causa, entro il termine di giorni trenta dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, ovvero dalla sua notifica a cura di parte, se anteriore.

7. Considerata la vicenda nel suo complesso, sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia - Lecce, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, ordina al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Taranto di mettere a disposizione della ricorrente, entro il termine di giorni trenta dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza, copia della documentazione richiesta con l'istanza di accesso di cui trattasi.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 19 maggio 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto previsto dall'art. 25, comma 2, D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito in Legge 18 dicembre 2020, n. 176, e s.m.i., e dal decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 134 del 22 maggio 2020, con l'intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente

Andrea Vitucci, Referendario

Nino Dello Preite, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Nino Dello Preite

IL PRESIDENTE
Antonella Mangia

IL SEGRETARIO

Io sottoscritta Avv. Maria Casiello attesto, ai sensi e per gli effetti degli artt. 16-bis, comma 9-bis, e 16-undecies, comma 1, del d.l. n. 179/2012 che la presente copia informatica della sentenza n. 875/2021 emessa dal TAR PUGLIA sede di Lecce è conforme al corrispondente provvedimento presente nel fascicolo informatico RGN 20/2021 del TAR PUGLIA sede di Lecce dal quale è stata estratta.
Taranto, li 13.10.2021