

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia – Milano, Sezione Terza, Sentenza del 16 luglio 2014 n. 1897 sulla sussistenza del diritto di un avvocato ad accedere agli atti di un procedimento disciplinare avviato nei confronti di un altro avvocato a seguito di un proprio esposto e conclusosi con un provvedimento di archiviazione della pratica e sulla sussistenza del diritto dell'avvocato ad accedere ai dati relativi alla tempistiche medie di compimento delle procedure disciplinari ed a quelle di opinamento delle parcelle

La massima

1. E' noto come l'interesse alla riservatezza recede quando l'accesso stesso sia esercitato per la difesa di un interesse giuridico (1) e come l'Amministrazione non possa effettuare una valutazione della adeguatezza della documentazione richiesta ai fini della tutela giudiziale (2)
2. La qualità di autore di un esposto, che abbia dato luogo a un procedimento disciplinare, è circostanza idonea, unitamente ad altri elementi, a radicare nell'autore la titolarità di una situazione giuridicamente rilevante, così da costituire titolo idoneo ad accedere agli atti del procedimento (3) (4) *(a cura della redazione della Camera Amministrativa e Comunitaria della Campania)*.

La nota

1. *Ex plurimis*, Cons Stato, Ad. Plen. , 07.02.1997, n. 5.
2. *Ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. VI, 12.03.2012, n. 1403.
3. *Cfr.* Cons. Stato, Sez. VI, 21.01.2013, n. 316.
4. Nel caso di specie, parte ricorrente, autore di esposto nei confronti di altro avvocato con cui ha aveva avuto un rapporto di collaborazione, risulta aver dato atto del proprio interesse con riferimento alla necessità di tutela giudiziale dei propri interessi (circostanza peraltro avvalorata dal decreto ingiuntivo 30 dicembre 2013, n. 47769, emesso nei suoi confronti dal Tribunale di Milano, depositato il 21 gennaio 2014 *sub* 9).
Ad avviso dei magistrati meneghini, poi, il ricorrente ha inoltre titolo, seppure per le diverse ragioni a seguire, per accedere anche ai dati relativi alla tempistiche medie di compimento delle procedure disciplinari ed a quelle di opinamento delle parcelle.
Sul punto, rileva il D. Lgs 14.02.2013, n. 33, recante *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*.
Dispongono infatti:
- Part. 10, comma 5: «... le pubbliche amministrazioni provvedono annualmente ad individuare i servizi erogati, agli utenti sia finali che intermedi, ai sensi dell'articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279. Le amministrazioni provvedono altresì alla contabilizzazione dei costi e all'evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, nonché al monitoraggio del loro andamento nel tempo, pubblicando i relativi dati ai sensi dell'articolo 32...»;
- Part. 24, comma 2: «Le amministrazioni pubblicano e rendono consultabili i risultati del monitoraggio periodico concernente il rispetto dei tempi procedurali effettuato ai sensi dell'articolo 1, comma 28, della legge 6 novembre 2012, n. 190...»;
- Part. 32, comma 2: «Le pubbliche amministrazioni, individuati i servizi erogati agli utenti, sia finali che intermedi, ai sensi dell'articolo 10, comma 5, pubblicano: (...) i tempi medi di erogazione dei servizi, con riferimento all'esercizio finanziario precedente...»;
- Part. 3: «Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7»;
Ne consegue che la documentazione di cui il ricorrente ha chiesto l'ostensione ricade nell'ambito dell'obbligo di pubblicazione ai sensi del D. Lgs. 33/2013 relativamente ai tempi dei procedimenti ed ai tempi di erogazione dei servizi, cosicché per essi non appare condivisibile l'argomentazione difensiva secondo cui si tratterebbe di un accesso finalizzato ad un controllo generalizzato sull'attività dell'Ordine resistente.

La sentenza

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

www.cameraamministrativacampania.com

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale -OMISSIS- del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso da se stesso, con domicilio eletto presso il suo studio, in Milano, via Medici 15;

contro

l'Ordine degli Avvocati di Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Ezio Antonini, con domicilio eletto presso il suo studio, in Milano, via De Togni, 10;

nei confronti di

-OMISSIS-;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo,

del silenzio rifiuto serbato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano rispetto alla domanda di accesso ai documenti amministrativi presentata in data 15 ottobre 2013;

nonchè per l'accertamento

del diritto del ricorrente ad accedere alla documentazione di cui alla propria istanza e conseguente condanna del medesimo Consiglio dell'Ordine all'esibizione della documentazione suddetta al ricorrente;

quanto ai ricorsi per motivi aggiunti, per l'annullamento del provvedimento di diniego di accesso del 19 novembre 2013, comunicato via PEC il successivo 22 novembre 2013.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Ordine degli Avvocati di Milano;

Visti gli atti della causa;

Visto l'art. 52 D. Lgs. 30.06.2003 n. 196, commi 1 e 2;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2014 il dott. Diego Spampinato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con istanza di accesso depositata il 15 ottobre 2013 il ricorrente ha chiesto di accedere agli atti di istruzione del Consiglio dell'Ordine su un esposto da lui presentato, al parere in merito alla parcella n. 2013/595, agli atti di istruzione ed alla richiesta di "opinamento", ed ai dati relativi ai tempi medi di compimento delle procedure disciplinari e di quelle di "opinamento" delle parcelle.

Parte ricorrente ha quindi proposto ricorso avverso il silenzio serbato sulla istanza di accesso.

Con nota del 19 novembre 2013 è stato comunicato il rigetto dell'istanza di accesso, per essere l'istanza "preordinata al controllo generalizzato dell'operato del Consiglio".

Parte ricorrente ha quindi proposto un primo ricorso per motivi aggiunti avverso il rigetto, affidato ai seguenti motivi.

1. Il provvedimento di diniego sarebbe stato formulato tardivamente, essendo già scaduti i 30 giorni per decidere sulla richiesta di accesso pervenuta il 15 ottobre 2013. Parte ricorrente chiede che di tale tardività si tenga conto ai fini della pronuncia sulle spese, nonché sull'accertamento della responsabilità ai sensi dell'articolo 96 cpc, proposta con il ricorso introduttivo.

2. L'istanza di accesso non sarebbe preordinata ad un controllo generalizzato, atteso che sarebbe stato qualificato l'interesse in rapporto a due specifici procedimenti avviati dalla stessa parte ricorrente, e che l'acquisizione dei documenti sarebbe funzionale ad esigenze di difesa giudiziale, nonché ad appurare i motivi dell'archiviazione.

In seguito a richiesta di istruttoria, con ordinanza presidenziale 13 febbraio 2014, n. 142, è stato ordinato al Consiglio dell'Ordine il deposito di documentazione.

In seguito al deposito, effettuato il 19 febbraio 2014, parte ricorrente ha proposto un secondo ricorso per motivi aggiunti, affidato ai seguenti motivi.

1. La deliberazione depositata dall'ordine in data 19 febbraio 2014, a seguito di ordinanza presidenziale, non riporterebbe quanto indicato nella comunicazione del 19 novembre 2013, essendo nell'estratto fornito presente solo la dicitura "si nega l'accesso come da motivazione".
2. La deliberazione depositata dall'ordine, inoltre, non farebbe riferimento nemmeno al regolamento per l'accesso, l'istanza di parte ricorrente non avrebbe avuto natura di controllo generalizzato, e non vi sarebbe stata espressione degli specifici motivi ostativi all'accesso.

L'Ordine si è costituito, spiegando difese nel merito; in sintesi, ha dedotto che l'istanza di accesso sarebbe tesa ad un «...*inammissibile controllo generalizzato sull'attività dell'Ordine...*» (memoria depositata il 19 dicembre 2013, pag. 4) e che la motivazione a suo supporto sarebbe carente, in ragione di esigenze di riservatezza della parte nei cui confronti era stato effettuato l'esposto.

Alla camera di consiglio del 20 maggio 2014, la causa è stata trattata e trattenuta per la decisione.

Il ricorso introduttivo avverso il silenzio, in seguito al provvedimento di rigetto nelle more intervenuto, deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

I ricorsi per motivi aggiunti, che possono essere trattati congiuntamente, devono invece essere accolti, nei limiti e secondo quanto a seguire.

Con istanza presentata via PEC in data 15 ottobre 2013 (allegata al ricorso introduttivo *sub* 4), il ricorrente, premesso di aver presentato un esposto nei confronti di altro avvocato, e che con nota del 3 ottobre 2013, pervenuta il 14 ottobre, il Consiglio dell'Ordine resistente gli aveva comunicato l'archiviazione della pratica nella seduta del 19 settembre 2013, e la contestuale formulazione di parere positivo in merito alla "parcella n. 2013/595", ha chiesto l'accesso ai seguenti atti:

1. deliberazione assunta nella suddetta seduta del 19 settembre 2013, munita di ogni documento allegato e/o ivi richiamato;
2. atti di istruzione, accertamento e valutazione eventualmente compiuti dal Consiglio dell'Ordine con riguardo all'esposto presentato dallo scrivente;
3. “parcella n. 2013/595” e relativo parere espresso dal Consiglio dell'Ordine;
4. richiesta di opinamento della “parcella n. 2013/595”, munita di ogni eventuale documento allegato, ed ogni eventuale atto di istruzione compiuto dal Consiglio dell'Ordine;
5. dati relativi alla tempistiche medie di compimento delle procedure disciplinari ed a quelle di opinamento delle parcelle.

Nell'istanza si legge: *«...considerato che lo scrivente ha piena legittimazione ed interesse ad accedere agli atti ed alla documentazione relativi all'esposto ed al parere di congruità come sopra indicati, e ciò anche ai fini della presentazione di ulteriori iniziative disciplinari, e per la tutela dei propri interessi in sede giudiziaria; che, altresì, per i medesimi motivi di cui sopra, lo scrivente ha interesse di verificare le modalità e tempistiche di celebrazione dei procedimenti disciplinari e di liquidazione dei compensi, anche tenuto conto della intervenuta abrogazione delle tariffe forensi e dei connessi pareri di opinamento, e della particolare celerità impressa ai procedimenti di cui sopra...».*

Nella comunicazione di rigetto si legge: *«...Relativamente alla Sua richiesta di accesso agli atti del 15/10/2013, si comunica che questo Consiglio nella seduta del 07/11/2013 ha deliberato quanto segue: “Si respinge l'accesso dal momento che lo stesso è escluso, ai sensi dell'ad. 12 dal proprio regolamento, a fronte di istanza preordinata al controllo generalizzato dell'operato del Consiglio”...».*

Nel verbale della seduta del 7 novembre 2013, depositato in adempimento alla citata ordinanza 142/2014, in relazione alla vicenda si legge *«... Su relazione dell'Avv. Fiorella: 608/13 Avv. -OMISSIS- / Avv -OMISSIS- - Richiesta di accesso agli atti dell'Avv. -OMISSIS-: Si nega l'accesso come da motivazione...».*

E' noto come l'interesse alla riservatezza recede quando l'accesso stesso sia esercitato per la difesa di un interesse giuridico (*ex plurimis*, Cons Stato, AP, 7 febbraio 1997, n. 5) e come l'Amministrazione non

possa effettuare una valutazione della adeguatezza della documentazione richiesta ai fini della tutela giudiziale (*ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. VI, 12 marzo 2012, n. 1403).

Inoltre, con particolare riferimento alla materia di cui si tratta, la giurisprudenza amministrativa ha condivisibilmente avuto modo di affermare che la qualità di autore di un esposto, che abbia dato luogo a un procedimento disciplinare, è circostanza idonea, unitamente ad altri elementi, a radicare nell'autore la titolarità di una situazione giuridicamente rilevante, così da costituire titolo idoneo ad accedere agli atti del procedimento (Cons. Stato, Sez. VI, 21 gennaio 2013, n. 316).

Nel caso di specie, parte ricorrente, autore di esposto nei confronti di altro avvocato con cui ha avuto un rapporto di collaborazione, risulta aver dato atto del proprio interesse con riferimento alla necessità di tutela giudiziale dei propri interessi (circostanza peraltro avvalorata dal decreto ingiuntivo 30 dicembre 2013, n. 47769, emesso nei suoi confronti dal Tribunale di Milano, depositato il 21 gennaio 2014 *sub* 9).

Per tali ragioni ha quindi titolo per accedere agli atti in precedenza indicati con i numeri da 1 a 4 compresi.

Ha inoltre titolo, seppure per le diverse ragioni a seguire, per accedere anche ai dati relativi alla tempistiche medie di compimento delle procedure disciplinari ed a quelle di opinamento delle parcelle.

Sul punto, rileva il D. Lgs 14 marzo 2013, n. 33, recante *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*.

Dispongono infatti:

- l'art. 10, comma 5: «... *le pubbliche amministrazioni provvedono annualmente ad individuare i servizi erogati, agli utenti sia finali che intermedi, ai sensi dell'articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279. Le amministrazioni provvedono altresì alla contabilizzazione dei costi e all'evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, nonché al monitoraggio del loro andamento nel tempo, pubblicando i relativi dati ai sensi dell'articolo 32...*»;

- l'art. 24, comma 2: *«Le amministrazioni pubblicano e rendono consultabili i risultati del monitoraggio periodico concernente il rispetto dei tempi procedurali effettuato ai sensi dell'articolo 1, comma 28, della legge 6 novembre 2012, n. 190...»;*

- l'art. 32, comma 2: *«Le pubbliche amministrazioni, individuati i servizi erogati agli utenti, sia finali che intermedi, ai sensi dell'articolo 10, comma 5, pubblicano: (...) i tempi medi di erogazione dei servizi, con riferimento all'esercizio finanziario precedente...»;*

- l'art. 3: *«Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7»;*

Ne consegue che la documentazione di cui il ricorrente ha chiesto l'ostensione ricade nell'ambito dell'obbligo di pubblicazione ai sensi del D. Lgs. 33/2013 relativamente ai tempi dei procedimenti ed ai tempi di erogazione dei servizi, cosicchè per essi non appare condivisibile l'argomentazione difensiva secondo cui si tratterebbe di un accesso finalizzato ad un controllo generalizzato sull'attività dell'Ordine resistente.

Infine, deve essere rigettata la domanda di "responsabilità aggravata" ex art. 96 cpc (genericamente proposta nel ricorso introduttivo e poi oggetto del primo motivo del primo ricorso per motivi aggiunti), dal momento che – in disparte ogni valutazione circa l'applicabilità alla fattispecie dell'art. 96 cpc invece che della sanzione ex art. 26, comma 2, cpa – comunque non risultano essere stati ecceduti i limiti della normale dialettica giudiziaria (in ordine alla temerarietà della lite ed ai presupposti delle misure di cui all'art. 26, comma 2, cpa, Cons. Stato, Sez. V, 11 giugno 2013, n. 3210).

Essendo risultato l'Ordine resistente soccombente per la parte assolutamente prevalente del giudizio, deve essere applicato per le spese il normale criterio secondo cui esse seguono la soccombenza, venendo liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione III) definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti: a) dichiara improcedibile il ricorso introduttivo; b) accoglie i ricorsi per motivi aggiunti, nei limiti di cui in motivazione; c) per l'effetto, ordina all'Ordine degli Avvocati di Milano di consentire l'accesso ai documenti amministrativi chiesti dal ricorrente con l'istanza del 15 ottobre 2013, entro trenta giorni dalla data di comunicazione, o notifica di parte se precedente, della presente sentenza; d) condanna l'Ordine degli Avvocati di Milano al pagamento, nei confronti di parte ricorrente, delle spese processuali del presente grado di giudizio, che liquida, in via equitativa, in complessivi euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori di legge, nonché alla rifusione del contributo unificato corrisposto da parte ricorrente.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 D. Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, per procedere all'oscuramento delle generalità e degli altri dati identificativi delle parti, manda alla Segreteria di procedere all'annotazione di cui ai commi 1 e 2 della medesima disposizione, nei termini indicati.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Adriano Leo, Presidente

Diego Spampinato, Primo Referendario, Estensore

Valentina Santina Mameli, Referendario

DEPOSITATO IN SEGRETERIA IL 16 LUGLIO 2014