

Publicato il 24/10/2022

N. 13673/2022 REG.PROV.COLL.
N. 07940/2022 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 il Lazio

(Sezione Quinta Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7940 del 2022, proposto da STEFANIA SOLDANO, LORETANA NERI, rappresentate e difese dall'avvocato Isabella Loiodice, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E ODONTOIATRI DELLA PROVINCIA DI ROMA, rappresentato e difeso dall'avv. Guido Locasciulli, con domicilio eletto presso il suo studio, in Roma, via Tevere, 20, e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'accertamento dell'illegittimità

del silenzio-rigetto formatosi a seguito della richiesta, avanzata dalle ricorrenti in data 22.4.2022, di accesso alla documentazione a supporto del bilancio consuntivo 2021 e del bilancio di previsione 2022, e per l'accertamento del diritto delle ricorrenti all'esercizio pieno del diritto di accesso agli atti e/o documenti richiesti,

nonché per la relativa condanna all'ostensione degli atti e/o documenti richiesti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri della Provincia di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2022 il dott. Antonino Masaracchia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto che le ricorrenti in epigrafe indicate, nella loro qualità di medici chirurghi iscritti all'Ordine provinciale di Roma dei Medici Chirurghi e Odontoiatri (OMCEO), avevano ricevuto convocazione per partecipare all'assemblea di tutti gli iscritti all'Ordine provinciale medesimo, convocata per l'approvazione del bilancio di esercizio consuntivo 2021 e del bilancio previsionale 2022;

che, pochi giorni prima della seduta, e precisamente in data 22 aprile 2022, le ricorrenti hanno avanzato all'Ordine istanza di accesso *“ai documenti su cui sono basati il conto consuntivo 2021 e il bilancio previsionale 2022”*, precisando che la loro istanza era avanzata *“alla luce dei principi di accesso e trasparenza di cui alla legge 241/90 ed alla normativa anticorruzione”* (doc. n. 1 dei ricorrenti);

che, con l'istanza di accesso, sono stati richiesti i seguenti atti: *“verbali delle sedute assembleari precedenti di aprile 2021 e dicembre 2021”*; *“tutti i contratti stipulati dall'OMCEO della Provincia di Roma con fornitori di beni o servizi (anche professionali)”*; *“tutte le fatture emesse dai predetti fornitori”*; *“estratti conto dei conti bancari dell'OMCEO dell'anno 2021”*; *“tutti gli atti stragiudiziali e giudiziali posti in essere per recuperare il credito correlato alle quote non pagate dagli iscritti all'Ordine”*;

che, a seguito dell'inerzia serbata dall'Ordine provinciale nell'evadere detta richiesta, con il ricorso in epigrafe le ricorrenti hanno domandato a questo TAR l'accertamento dell'illegittimità e l'annullamento del silenzio-rifiuto,

sollevando, in diritto, le censure di violazione e falsa applicazione degli artt. 22 ss. della legge n. 241 del 1990, nonché degli artt. 24 e 97 Cost., insieme alla violazione dei principi di buon andamento, imparzialità, proporzionalità, e ragionevolezza, ed alla violazione delle prerogative riconosciute ai componenti degli organi deliberanti; hanno inoltre dedotto violazione e falsa applicazione delle norme in materia di trasparenza dettate dal d.lgs. n. 33 del 2013 (in particolare, dall'art. 5, in materia di accesso civico);

che si è costituito in giudizio l'Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri della Provincia di Roma, in persona del presidente *pro tempore*, depositando documenti e concludendo per l'inammissibilità o, comunque, nel merito, per l'infondatezza del ricorso;

che alla camera di consiglio del 14 ottobre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione;

Considerato che la presente causa deve essere decisa con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 116, comma 4, cod. proc. amm.;

che sono, anzitutto, da respingere, in quanto infondate, le eccezioni in rito sollevate dall'Ordine professionale;

che, quanto alla eccezione di inammissibilità per mancata notifica del ricorso introduttivo ad almeno un controinteressato, deve in contrario rilevarsi che, valutata la natura dei documenti richiesti, non emergono elementi atti a porre in pericolo la riservatezza di terzi (aspetto che, in astratto, potrebbe rilevare ai sensi della nozione di "controinteressato" di cui all'art. 22, comma 1, lettera c, della legge n. 241 del 1990, ovvero ai sensi di quanto prevede l'art. 5-bis, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013), posto che, per un verso, i contratti di fornitura stipulati dall'Ordine sono comunque pubblici ai sensi dell'art. 23, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 33 del 2013 e che, per altro verso, l'istanza di accesso si riferiva ad atti direttamente inerenti alla contabilità dell'Ordine (come le fatture o gli atti, giudiziali e stragiudiziali, volti al recupero delle quote non versate dagli iscritti) che l'amministrazione avrebbe potuto,

facilmente, rendere anonimi, in tal modo salvaguardando la riservatezza di coloro che vi fossero menzionati;

che, quanto all'eccepito difetto di legittimazione ad agire delle ricorrenti, le quali non avrebbero provato in giudizio di essere effettivamente iscritte all'Ordine provinciale di Roma, deve in contrario rilevarsi l'assoluta sussistenza dell'interesse medesimo, comprovata dalla circostanza – pacifica – che le ricorrenti erano state convocate per l'assemblea di approvazione del bilancio consuntivo 2021 e del bilancio previsionale 2022;

che, infine, quanto all'eccepita carenza di interesse in capo alle ricorrenti, per essersi ormai svolta e conclusa l'assemblea di approvazione dei bilanci, è dirimente in contrario osservare, per un verso, che la loro convocazione reca la data dell'8 aprile 2022 – con conseguente sicura sussistenza dell'interesse all'accesso nel giorno in cui l'istanza è stata avanzata – e che, per altro verso, i tempi necessari per consentire all'amministrazione di rispondere e, successivamente, per instaurare correttamente il ricorso giurisdizionale non possono privare gli interessati del loro diritto di difesa in giudizio;

che, in ogni caso, le richiamate eccezioni di inammissibilità sconfiggono l'erroneo presupposto di partenza del resistente, il quale assume la richiesta di accesso come riferita unicamente alle norme della legge n. 241 del 1990 e non, invece, alle norme del d.lgs. n. 33 del 2013 (in materia di accesso civico), nei sensi che, nel merito, si passano di seguito a riferire;

che, nel merito, il ricorso è fondato;

che, come chiaramente emerge dal testo dell'istanza di accesso, essa era stata presentata (oltre che ai sensi della legge n. 241 del 1990) anche ai sensi della disciplina dettata dal d.lgs. n. 33 del 2013, contenente le c.d. norme anticorruzione e concernente il diritto di accesso civico, con conseguente dovere dell'amministrazione di esaminarla anche alla stregua di tale disciplina (cfr., *ex plurimis*, di recente, TAR Lazio, Roma, sez. III-*quater*, sentenza n. 1490 del 2022);

che, del resto, la disciplina dettata dal d.lgs. n. 33 del 2013 si applica anche agli ordini professionali, per espresso dettato normativo (art. 2-*bis*, comma 2, lettera *a*; cfr., sul punto, TAR Lazio, Roma, sez. I-*quater*, sentenza n. 1921 del 2021);

che, pertanto, nessun ostacolo poteva frapporsi alla conoscenza, da parte delle ricorrenti, dei documenti oggetto della loro istanza di accesso civico, trattandosi di dati e documenti, sicuramente detenuti dall'Ordine, che, anche se non pubblici, chiunque può conoscere in quanto rientranti appieno nelle generali previsioni dell'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013;

che, infatti, come costantemente ribadito dalla giurisprudenza amministrativa, l'accesso civico generalizzato, previsto da quest'ultima disposizione, è azionabile da chiunque, senza previa dimostrazione circa la sussistenza di un interesse concreto e attuale in connessione con la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti e senza alcun onere di motivazione della richiesta, al precipuo scopo di consentire una pubblicità diffusa ed integrale in rapporto alle finalità esplicitate dall'art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 33 del 2013 (*ex plurimis*, TAR Lazio, Roma, sez. II-*bis*, sentenza n. 1458 del 2019);

che, del resto, nella fattispecie *de qua*, il silenzio serbato dall'Ordine è tale da escludere la sussistenza, nel caso di specie, di taluna delle cause di esclusione o di limitazione dal diritto di accesso civico indicate dall'art. 5-*bis* del d.lgs. n. 33 del 2013, peraltro neanche invocate dagli atti difensivi dell'Ordine stesso nel presente giudizio;

che, pertanto, correttamente ricondotta la presente fattispecie alle richiamate previsioni del d.lgs. n. 33 del 2013, non può assumere rilievo neppure il divieto di controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni (sul quale lungamente si è soffermata la difesa dell'Ordine), previsto dalla disciplina dell'accesso amministrativo (art. 24, comma 3, della legge n. 241 del 1990) e superato dalla disciplina dell'accesso civico, la quale anzi mira espressamente a “*favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*” (art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33

del 2013), salvi i limiti indicati dal successivo art. 5-*bis*, limiti che sono funzionali alla tutela di particolari interessi pubblici, ivi indicati, ma che, come detto, nel caso di specie, non risultano valicati;

che, del resto, l'odierna fattispecie costituisce una plastica esemplificazione di come le menzionate forme di controllo, che hanno ad oggetto il complessivo perseguimento dei fini pubblici istituzionali e il corretto impiego delle risorse finanziarie, si inverano e diventano imprescindibili – quasi a costituire un diritto-dovere del richiedente, secondo la declinazione della situazione giuridica soggettiva della potestà – in capo a coloro che, nella qualità di professionisti iscritti, sono membri e fanno parte di un ordine professionale concorrendo, mediante il proprio voto in assemblea, a formarne la volontà; che, in accoglimento del ricorso, deve, quindi, ordinarsi all'Ordine intimato l'esibizione dei documenti e dei dati richiesti entro il termine di trenta giorni dalla notificazione o (se anteriore) dalla comunicazione della presente sentenza, a norma dell'art. 116, comma 4, cod. proc. amm.;

che le spese del presente giudizio possono essere compensate, sussistendo giusti motivi;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sede di Roma, Sezione quinta-*bis*, definitivamente pronunciando,

Accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto:

- dichiara l'illegittimità del silenzio-diniego frapposto dall'amministrazione resistente all'istanza di accesso inviata dalle ricorrenti in data 22 aprile 2022;
- ordina all'Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri della Provincia di Roma, in persona del presidente *pro tempore*, di esibire i dati e i documenti indicati in motivazione entro il termine di trenta giorni decorrenti dalla notificazione o (se anteriore) dalla comunicazione della presente sentenza.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Floriana Rizzetto, Presidente

Antonino Masaracchia, Consigliere, Estensore

Antonietta Giudice, Referendario

L'ESTENSORE
Antonino Masaracchia

IL PRESIDENTE
Floriana Rizzetto

IL SEGRETARIO