

N. 01569/2014 REG.PROV.COLL.
N. 01016/2014 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 Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1016 del 2014, proposto da:

Serena Pizzetti, rappresentato e difeso dall'avv. Giorgio Taormina, con domicilio eletto presso - Segreteria T.A.R. in Firenze, via Ricasoli 40;

contro

Consiglio Notarile Distrettuale di Grosseto, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Mazzoli, con domicilio eletto presso Simone Nocentini in Firenze, via dei Rondinelli 2;

nei confronti di

Roberto Baldassarri, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento n. 68/2014 del 21.05.2014, notificata alla ricorrente in data 24.05.2014, con cui è stata comunicata dal Consiglio Notarile

Distrettuale di Grosseto la reiezione dell'istanza di accesso agli atti avanzata dalla ricorrente in data 14.03.2014;

di tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali, nonchè per l'accertamento e la declaratoria del diritto di accesso e l'emanazione dell'ordine di esibizione dei documenti ex art. 116, comma 4, C.P.A.;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Consiglio Notarile Distrettuale di Grosseto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2014 il dott. Saverio Romano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - Con ricorso ritualmente notificato al Consiglio Notarile Distrettuale di Gosseto ed al dottor Roberto Baldassarri, la sig.ra Serena Pizzetti ha impugnato l'atto di diniego dell'accesso agli atti relativi al procedimento disciplinare a carico del marito (notaio Baldassarri), nei confronti del quale aveva già proposto un esposto (al medesimo Consiglio notarile), nonché una denuncia alla Procura della Repubblica in relazione al reato di estorsione (in concorso con altre persone), nonché un procedimento civile (relativo a causa di separazione coniugale).

Nel ricorso la ricorrente espone che, a fronte della sua richiesta di accesso, il Consiglio Notarile Distrettuale, in un primo momento la invitava a presentarsi presso la sede per l'accesso ai documenti; tuttavia, dopo averle consentito la visione di taluni degli atti richiesti, nella stessa occasione si rifiutava di rilasciare copia dei documenti visionati.

Successivamente, in risposta ad una successiva istanza della ricorrente, il Consiglio Notarile Distrettuale negava l'accesso ritenendo che la richiesta fosse volta ad un "generalizzato controllo nei confronti dell'operato dell'amministrazione" e che, comunque, la competenza a valutarne l'ammissibilità fosse della Commissione Regionale di Disciplina, investita del procedimento disciplinare dopo la conclusione della fase istruttoria dello stesso procedimento.

La ricorrente ha impugnato la determinazione finale del C.N.D. deducendo: violazione degli artt. 1, 2, 3 e 22, commi 1, lett. b, e 6 e 24, comma 7, della legge n. 241/1990, violazione degli artt. 3, 24, 97 e 113 Cost., violazione dei principi di trasparenza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, eccesso di potere per manifesta contraddittorietà, difetto di istruttoria e travisamento dei fatti. Costitutosi in giudizio, il Consiglio Notarile Distrettuale ha chiesto la reiezione del ricorso.

All'udienza sopra indicata, pervia discussione tra le parti, la causa è passata in decisione.

2 – Il ricorso è fondato.

2.1 - A fronte della richiesta di accesso della ricorrente, in un primo momento accolta e in parte eseguita mediante visione di alcuni degli atti richiesti relativi al procedimento disciplinare avviato a carico del notaio

Baldassarri dopo l'esposto della stessa ricorrente, il Consiglio Notarile Distrettuale, dopo essersi opposto all'estrazione di copia dei documenti visionati, con il provvedimento impugnato, ha ritenuto: a) che alla ricorrente, ancorché autrice dell'esposto, non possa essere riconosciuta la qualità di parte del procedimento disciplinare; b) che l'istanza di accesso non fosse accoglibile in quanto generica e pertanto "volta ad un generalizzato controllo nei confronti dell'operato dell'amministrazione"; c) che, ciononostante, alla ricorrente era stato consentito di visionare gli atti (mediante esibizione di copia della richiesta di procedimento disciplinare presentata alla Commissione Regionale di Disciplina della Toscana); d) che l'accesso sarebbe consentito solo all'autore di un esposto che abbia anche promosso un giudizio civile; e) che, conclusasi la fase istruttoria di competenza del C.N.D., la ricorrente non sarebbe legittimata al rilascio di copie fino all'avvio del procedimento disciplinare presso la Commissione Regionale di Disciplina, la quale avrebbe in effetti avviato detto procedimento e che sarebbe pertanto competente a valutare l'istanza di accesso di che trattasi.

Alla luce delle motivazioni, variegata e complessa, sopra dettagliatamente riportate, il provvedimento impugnato si rivela certamente viziato per contraddittorietà e perplessità, oltre che per violazione del diritto di accesso azionato dalla ricorrente.

Va ravvisata, in primo luogo, la sussistenza del vizio di eccesso di potere sotto i concorrenti profili di contraddittorietà, perplessità e mancanza di ragionevolezza, dedotti con riferimento alla complessiva condotta del Consiglio Notarile Distrettuale il quale, dopo aver (evidentemente) valutato come ammissibile e fondata l'istanza di accesso della ricorrente,

tanto da invitarla a visionare gli atti richiesti , e dopo averla informata di aver già inoltrato alla Commissione Regionale di Disciplina la richiesta di apertura di un procedimento disciplinare (per supposta violazione dell'art. 28 n. 3 della legge notarile) “in relazione ai fatti riportati nell'esposto da Lei sottoscritto”, ha negato alla ricorrente l'estrazione di copia sul presupposto di una presunta “mancanza di legittimazione”.

In particolare, le ragioni poste a base del provvedimento impugnato, nella parte in cui fanno riferimento alla mancanza di qualità di parte del procedimento disciplinare (della ricorrente), al contenuto (asseritamente generico) dell'istanza, alla pretesa mancata promozione di un giudizio civile e infine all'incompetenza del Consiglio medesimo, sono singolarmente o irrilevanti (la prima) o contraddittorie (la seconda) o infondate (la terza) o di nuovo irrilevanti (la quarta), e nel complesso costituiscono manifestazione evidente dell'illegittimità del diniego opposto.

Il provvedimento va dunque censurato, innanzi tutto, per manifesta irragionevolezza, perché ha ritenuto di negare in radice la legittimazione della ricorrente all'accesso ad atti che, almeno in parte, erano stati già individuati ed esibiti, e perché ha qualificato come circostanze ostative all'estrazione di copie dei medesimi il fatto che la stessa ricorrente non rivestisse la qualità di parte del procedimento disciplinare e che non avesse ancora proposto (oltre all'esposto amministrativo presentato al Consiglio Notarile) anche un giudizio civile.

2.2 – Il provvedimento è altresì illegittimo anche con riguardo al merito della pretesa azionata.

Come affermato dalla ormai costante giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons.St., A.P., 20.04.2006 n. 7, TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 22.03.2013 n. 763, TAR Piemonte, Sez. I, 6.02.2013 n. 166) *“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 di accesso agli atti della p.a.”*

Nel caso in questione, in particolare, la legittimazione discende dalla qualità della ricorrente di autore dell'esposto che ha dato origine dinanzi al Consiglio Notarile Distrettuale ad un procedimento, sia pure preliminare, conclusosi con l'avvio del procedimento disciplinare, e dalla circostanza concomitante che la ricorrente ha dato corso, per i medesimi fatti denunciati nella sede disciplinare, sia ad una denuncia alla Procura della Repubblica di Grosseto in relazione al reato di estorsione (in concorso con altre persone) sia ad un giudizio civile tendente alla revisione degli accordi di separazione tra i coniugi.

Più in generale, anche la più recente giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. St., sez. IV, 10.03.2014 n. 1134) ha altresì ribadito che *“l'art 22 comma 1 lett. b) della legge n. 241/90 nel testo novellato dalla legge 11 febbraio 2005 n.15, richiede per la legittimazione attiva all'esercizio del diritto di accesso la titolarità “di interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso” e il successivo comma terzo prevede che “tutti i documenti amministrativi sono accessibili ad eccezione di quelli indicati all'art 24 c.1, 2, 3, 5 e 6” mentre l'art 24 comma 7 precisa che “deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici”.*

Ai sensi del summenzionato art. 24 comma 7, l'accesso va garantito qualora sia funzionale "a qualunque forma di tutela, sia giudiziale che stragiudiziale, anche prima e indipendentemente dall'effettivo esercizio di un'azione giudiziale" (cfr. Cons. St., sez. V, 23 febbraio 2010, n.1067); in ogni caso, qualora l'accesso ai documenti amministrativi sia motivato dalla cura o la difesa di propri interessi giuridici, esso prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo, sia pure con una limitazione del diritto di accesso, consentito nella sola forma della visione degli atti in luogo dell'estrazione di copia (cfr. Cons. St., Ad. Plen., 4 febbraio 1997, n. 5).

L'interesse all'accesso ai documenti, poi, deve essere valutato in astratto, senza che possa essere operato, con riferimento al caso specifico, alcun apprezzamento in ordine alla fondatezza o ammissibilità della domanda giudiziale che gli interessati potrebbero eventualmente proporre sulla base dei documenti acquisiti mediante l'accesso e quindi la legittimazione all'accesso non può essere valutata "alla stessa stregua di una legittimazione alla pretesa sostanziale sottostante" (cfr. Cons. St., sez. V, 10 gennaio 2007, n. 55); dunque, l'autonomia della domanda di accesso comporta che il giudice, chiamato a decidere su tale domanda, deve verificare solo i presupposti legittimanti la richiesta di accesso, e non anche la ricevibilità, l'ammissibilità o la rilevanza dei documenti richiesti rispetto al giudizio principale, sia esso pendente o meno (cfr. Cons. St., sez. III, 13 gennaio 2012, n. 116)".

2.3 - Né costituisce motivo ostativo alla soddisfazione delle pretese riconosciuta l'asserita competenza della Commissione Regionale di Disciplina, davanti alla quale si svolgerà il procedimento disciplinare con l'eventuale emanazione di un atto conclusivo.

In primo luogo, l'istanza di accesso è stata correttamente indirizzata al soggetto (C.N.D.) detentore degli atti richiesti, davanti al quale si è svolto il procedimento preliminare, che ha fin da subito riconosciuto la

legittimazione della ricorrente e consentito l'esibizione di parte dei documenti di che trattasi. In secondo luogo, la competenza di altro organo per quanto riguarda il procedimento disciplinare non interferisce con i presupposti del diritto di accesso azionato. In terzo luogo, non rileva neanche la scriminante degli atti preparatori, sancita dalla giurisprudenza con riguardo ai procedimenti complessi o ad atti amministrativi generali (cfr. C.G.A., 25.01.2011 n. 8: *"L'attività preparatoria di un atto amministrativo generale non è soggetta all'accesso previsto dall'art. 24 comma 1 lett. c) L. 241/1990"*), mentre, per gli stessi procedimenti complessi, *"qualora ciascuna fase mantenga una propria autonoma rilevanza, il diritto di accesso deve essere garantito una volta concluso ogni singolo sub-procedimento"* (TAR Sicilia, Palermo, III, 19.12.2007 n. 19).

3 - Conclusivamente, il ricorso va accolto con conseguente declaratoria, previo annullamento dell'atto impugnato, del diritto della ricorrente di prendere visione ed estrarre copia di tutti gli atti relativi al procedimento preliminare avviato nei confronti del notaio Roberto Baldassarri e dell'obbligo del Consiglio Notarile Distrettuale di Grosseto di consentire l'accesso entro 30 giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza, previo eventuale oscuramento dei dati riguardanti soggetti terzi.

Le spese di giudizio, secondo la regola generale, vanno poste a carico della parte soccombente e sono liquidate nella misura di cui in dispositivo.

Nulla nei riguardi del controinteressato, non costituito in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto ordina al Consiglio Notarile Distrettuale di Grosseto di consentire l'accesso della ricorrente agli atti richiesti, nei sensi e secondo le modalità di cui in motivazione, entro 30 giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza, previo eventuale oscuramento dei dati riguardanti soggetti terzi.

Condanna il Consiglio Notarile resistente al pagamento a favore della ricorrente della complessiva somma di euro 2.000,00 (duemila) a titolo di spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Saverio Romano, Presidente, Estensore

Carlo Testori, Consigliere

Pierpaolo Grauso, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/10/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)