

Pubblicato il 11/11/2024

N. 19939/2024 REG.PROV.COLL.
N. 06847/2024 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 6847 del 2024, proposto da
Associazione Nazionale Commercialisti, in persona del legale rappresentante
pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Clarizia, Gaia
Pezzullo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, in
persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso
dall'avvocato Giuseppe Di Iacovo, con domicilio eletto presso il suo studio in
Isernia, via Umbria 179;

per l'annullamento,

della nota prot. n. 6713 del 16 maggio 2024, trasmessa a mezzo pec in pari
data, con la quale il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli
Esperti Contabili ha negato l'ostensione della documentazione richiesta con
istanza di accesso agli atti del 16 aprile 2024;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nella camera di consiglio del giorno 30 ottobre 2024 il dott. Gianluca Verico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- L'Associazione Nazionale Commercialisti (ANC) - premesso di essere un ente non commerciale associativo senza fini di lucro che svolge a livello nazionale, sin dalla sua costituzione nel 1950, funzioni di rappresentanza, tutela, assistenza e formazione a favore degli iscritti agli Ordini dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, tramite le associazioni locali aderenti, regionali e provinciali, che la compongono e che sono distribuite su tutto il territorio nazionale – presentava istanza di accesso in data 16.04.2024, ai sensi contestualmente della legge n. 241/1990 e del d. lgs. n. 33/2013, alla seguente documentazione:

- “i) al verbale della seduta del 22.02.2024 del CNDCEC durante la quale è stata approvata la proposta del nuovo codice deontologico;*
- ii) alle eventuali osservazioni pervenute dai soggetti interessati alla proposta del nuovo codice deontologico;*
- iii) al verbale della seduta del 21.03.2024 del CNDCEC durante la quale è stato approvato il testo del nuovo codice deontologico;*
- iv) alle eventuali osservazioni pervenute dai soggetti interessati al nuovo codice deontologico;*
- v) a tutti gli atti e i documenti acquisiti nell'ambito della procedura di approvazione del nuovo codice deontologico;*
- vi) a tutti gli atti e i documenti adottati e tutte le valutazioni compiute ai fini dell'approvazione del nuovo codice deontologico, si rappresenta quanto segue”.*

L'Associazione ricorrente, lamentando preliminarmente di non essere stata coinvolta nel procedimento di approvazione del nuovo Codice Deontologico

della professione da parte del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili (CNDCEC), ha motivato la richiesta di accesso sul presupposto che *«il nuovo codice deontologico incide in modo significativo sulle condizioni di esercizio della professione e sulla persona del “professionista” anche al di fuori dello svolgimento dell’attività professionale»* e che essa associazione, perseguendo lo scopo di *«rappresentare e tutelare gli interessi dei “professionisti”, ovvero gli iscritti all’ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili»*, avrebbe *«interesse ad acquisire consapevolezza in merito ai presupposti assunti a base dell’approvazione del nuovo codice deontologico»*, anche *«al fine di tutelare, in ogni opportuna sede, i propri diritti e interessi nonché dei propri associati»*.

Il CNDCEC, con nota del 16.05.2024, rigettava l’anzidetta istanza di accesso per le seguenti ragioni:

- a) in merito alla richiesta di accesso documentale, non vi sarebbe *“un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata ai documenti per i quali è richiesto l’accesso”*;
- b) la domanda di accesso documentale, salvo che per i documenti di cui ai punti i) e ii), risulterebbe *“generica e non riguarderebbe atti specifici e individuati, mirando ad acquisire dati ed informazioni generiche che presuppongono un’attività di elaborazione”*;
- c) in merito alla richiesta di accesso civico generalizzato, *“lo strumento in esame può essere utilizzato solo per evidenti ed esclusive ragioni di tutela di interessi propri della collettività generale dei cittadini, non anche a favore di interessi riferibili, nel caso concreto, a singoli individui od enti associativi particolari, essendo del tutto estraneo al perimetro normativo della fattispecie la strumentalità (anche solo concorrente) ad un bisogno conoscitivo privato”*;
- d) i documenti di cui ai punti ii) e iv) conterrebbero dati personali ed esternazioni di pensiero manifestate nell’ambito della corrispondenza e come tali da tutelare nell’ambito della disciplina dell’accesso civico.

Con ricorso notificato il 17.6.2024 e ritualmente depositato, l’Associazione Nazionale Commercialisti (ANC) ha impugnato il diniego all’accesso per i

seguenti motivi di diritto:

I. *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 22 e ss. della l. n. 241/1990; violazione degli artt. 24, 97, 111 e 113 cost. violazione dei principi generali di imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa (art. 97 cost.). violazione del principio del giusto procedimento. eccesso di potere sub specie di difetto di istruttoria, difetto di motivazione, errore nei presupposti, travisamento dei fatti, sviamento”*, deducendo di essere titolare di un interesse diretto, concreto e attuale, tenuto conto che la documentazione richiesta è strumentale alle esigenze difensive stante il ricorso già proposto dinanzi a questo TAR (RG n. 5059/2024) avverso la delibera di approvazione del nuovo Codice deontologico della professione che inciderebbe gravemente non solo sulle condizioni di esercizio della professione di Dottore commercialista e di Esperto contabile ma anche sulla persona del “professionista” al di fuori dello svolgimento dell’attività professionale. Sostiene, peraltro, che la domanda di accesso si riferisce a specifici documenti, ivi incluse le osservazioni trasmesse dai soggetti interessati, che non richiedono alcuna attività di elaborazione di dati da parte del Consiglio Nazionale destinatario della richiesta;

II. *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 5 e 5 bis del d.lgs. n. 33/2013. violazione dei principi generali di imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa (art. 97 cost.). eccesso di potere sub specie di difetto di istruttoria, difetto di motivazione, errore nei presupposti, travisamento dei fatti, sviamento”*, atteso che il diniego opposto dal Consiglio Nazionale è altresì illegittimo per violazione dell’art. 5 del d.lgs. n. 33/2013. Nella fattispecie, infatti, l’accesso sarebbe dovuto anche ai sensi della normativa in parola, poiché l’Associazione ricorrente ha pieno diritto di conoscere tutta la documentazione acquisita e adottata nell’ambito del procedimento di approvazione del nuovo testo del Codice deontologico. Peraltro, il diniego opposto dal Consiglio Nazionale non è debitamente motivato, limitandosi ad una generica affermazione di pregiudizio senza alcuna specificazione in ordine alle ragioni che depongono per la sua concreta sussistenza.

Si è costituito in resistenza il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili che ha eccepito l'inammissibilità del ricorso i) per omessa notifica ad un controinteressato nonché ii) per difetto di legittimazione ad agire e carenza di interesse quanto all'accesso documentale ai sensi della legge n. 241/1990 e, comunque, iii) per carenza delle condizioni legittimanti l'accesso civico ai sensi del d.lgs. n. 33/2013.

In data 4.10.2024 la ricorrente ha depositato memoria di replica.

Con ordinanza collegiale n. 18101 del 18.10.2024 veniva rinviata la Camera di Consiglio in accoglimento dell'istanza di rinvio dell'Associazione ricorrente che chiedeva termine per produrre in giudizio copia dello statuto dell'associazione, poi depositato in atti in pari data.

Alla Camera di Consiglio del 30 ottobre 2024 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2.- Il ricorso è fondato e va, pertanto, accolto nei limiti che seguono.

Va disattesa, innanzitutto, l'eccezione di inammissibilità per omessa notifica ad almeno un controinteressato (prevista dall'art. 116, comma 1, c.p.a. nel rito in materia d'accesso) atteso che, nella vicenda in esame, non può ritenersi *“facilmente individuabile”* alcun controinteressato ai sensi dell'art. 22, comma 1, lett. c) legge n. 241/1990 (riferibile per la sua *ratio* pure all'accesso “civico” contestualmente esercitato), peraltro neanche individuato in sede procedimentale dall'Amministrazione resistente. Né, peraltro, il Consiglio Nazionale resistente ha fornito prova della sussistenza di controinteressati facilmente individuabili, prova della quale era onerato onde rendere fondata l'eccezione (Cons. St., sez. III, 31.01.2023, n. 1104).

Sul punto, appare opportuno richiamare anche il costante orientamento giurisprudenziale secondo cui *“se, nel procedimento avviato dall'istanza di accesso ai documenti, l'Amministrazione individua un controinteressato, a quel soggetto dovrà essere notificato l'eventuale ricorso proposto dall'istante avverso il rifiuto all'accesso adottato dall'amministrazione (ovvero avverso il silenzio); per converso, nel caso in cui l'Amministrazione non abbia in sede procedimentale individuato alcun controinteressato,*

l'istante non sarà onerato a notificare il ricorso, a pena di sua inammissibilità, ad alcun controinteressato", con la conseguenza "che, in sede giurisdizionale, non può essere dichiarato inammissibile il ricorso per l'accesso, per mancata notifica al controinteressato, quando l'Amministrazione, in sede procedimentale, non abbia consentito la partecipazione di altri soggetti suscettibili di essere pregiudicati dall'accoglimento dell'istanza di accesso, che acquisterebbero la qualifica di controinteressati nel caso di impugnazione del conseguente diniego" (cfr., tra le tante, Cons. St., sez. VI, 2.1.2020, n. 30).

3.- Parimenti infondata è l'eccezione di inammissibilità per asserito difetto di legittimazione dell'ANC.

Infatti, secondo la prospettazione difensiva del CNDCEC, dovrebbe ritenersi escluso che la ricorrente agisca a tutela di un interesse collettivo propriamente detto, la cui titolarità sia cioè solo dell'ente esponenziale in quanto risultante da un processo di soggettivizzazione dell'interesse altrimenti diffuso ed adespota, giacché ciascun dottore commercialista iscritto all'Albo avrebbe in astratto potuto, nel caso in esame, far valere le medesime doglianze dell'associazione ricorrente. Di conseguenza, l'ANC non farebbe valere – in tesi – un interesse proprio di sé medesima quale associazione e neppure un interesse collettivo di cui solo essa può dirsi la portatrice in quanto insuscettibile di concretarsi in capo a singoli dottori commercialisti ed esperti contabili, bensì fa valere una posizione costituita dalla pura sommatoria degli interessi di alcuni iscritti, che si pongono in contrasto con altri iscritti all'albo che invece le nuove previsioni deontologiche le hanno volute e/o le hanno sostenute.

Tale opzione interpretativa – secondo cui non potrebbe essere riconosciuta la legittimazione dell'ente collettivo qualora vi siano interessi squisitamente individuali suscettibili, come tali, di essere tutelati direttamente dai singoli associati – deve essere sottoposta a revisione critica alla luce di quanto statuito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con sentenza n. 6/2020.

Invero, l'Adunanza Plenaria ha espressamente esaminato l'ipotesi della compresenza – come nella vicenda in esame – di interessi individuali e

collettivi, chiedendosi “*se la sussistenza di interessi individualmente protetti, e quindi azionabili dagli interessati uti singuli, escluda di per sé la possibilità di una "personalizzazione" in capo all'ente di un interesse diffuso e la sua conseguente azionabilità quale interesse proprio di natura collettiva*”. Nella vicenda sottoposta al Supremo Consesso, infatti, gli atti impugnati dispiegavano efficacia lesiva diretta anche nei confronti dei singoli risparmiatori, che pertanto risultavano tra i ricorrenti. La questione problematica, in altri termini, è quella di comprendere se vi sia una rigida alternatività tra la legittimazione processuale dell'ente collettivo e quella dei singoli, dovendo in particolare chiedersi se la legittimazione dell'ente esponenziale sia *ex se* esclusa qualora venga in rilievo una lesione di plurimi interessi legittimi individuali autonomamente azionabili dagli interessati *uti singuli*.

Al riguardo, si è concluso che, quando vi è una compresenza di interessi collettivi in capo all'ente associativo e di interessi individuali concorrenti, sussiste la legittimazione dell'ente esponenziale laddove si accerti “*che l'ente non si sta affiancando alle posizioni individuali di più soggetti nella difesa di un interesse che resta individuale pur se plurisoggettivo - il che potrebbe al più sorreggere una legittimazione al mero intervento - ma sta facendo valere un interesse proprio, di natura collettiva nei termini dianzi evidenziati, che può coesistere con più posizioni individuali*” (Ad. Plen. n. 6/2020 cit.).

Ne consegue che, con riferimento alla legittimazione dell'ente associativo, si rende necessario l'accertamento dei requisiti individuati dalla giurisprudenza, in particolare costituiti:

- a) dalla attinenza della questione dibattuta al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione;
- b) dal radicamento della associazione nell'area territoriale ove il provvedimento impugnato dispiega la propria efficacia, nonché da una adeguata rappresentatività di esso ente;
- c) dalla comunanza dell'interesse azionato (di cui si invoca tutela) a tutti gli associati, sì da escludere che “*vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte*”

degli stessi" e, in definitiva, la configurabilità di conflitti interni all'associazione.

Sotto quest'ultimo aspetto, tuttavia, la Plenaria n. 6/2020 ha svolto una precisazione di fondamentale importanza, *"nel senso che non è affatto necessario che la tutela dell'interesse collettivo ridondi anche in un materiale ed effettivo vantaggio per tutti i singoli componenti della comunità o della categoria che, in relazione agli atti contestati, vantino un interesse individuale, concreto e qualificato. Esemplicando, e con riferimento al caso di specie, se l'interesse collettivo incarnato dall'associazione è quello di tutelare i risparmiatori in presenza di vicende amministrative o normative che ne possano mettere in pericolo il relativo patrimonio, il requisito dell'omogeneità potrà escludersi solo se può ragionevolmente ipotizzarsi che nell'ambito della categoria rappresentata, vi possano essere risparmiatori presso i quali è diffuso un interesse opposto. Sarebbe invece ultroneo verificare se, in concreto, tutti i singoli risparmiatori, nessuno escluso, siano stati effettivamente lesi nel patrimonio, o se piuttosto vi siano uno o più risparmiatori, controinteressati, che da quegli atti impugnati abbiano invece ritratto un vantaggio materiale, poiché così procedendo - se si aprisse cioè ad un'indagine circa la coerenza dell'interesse collettivo (oltre che rispetto all'interesse diffuso, anche) rispetto alle posizioni di interesse legittimo in ordine a "beni della vita" dei singoli - l'inevitabile risultato sarebbe quello di confondere i piani dell'interesse collettivo e della sua lesione con quello della lesione delle singole posizioni giuridiche di ciascuno dei componenti la comunità o la categoria"*.

In definitiva, se sussiste l'interesse collettivo dell'ente, nei sensi sopra chiariti, si tratta di un interesse dell'ente e quindi diventa non pertinente in radice porsi anche il tema dell'omogeneità degli interessi legittimi individuali dei singoli.

Alla luce delle suesposte coordinate interpretative, dalle quali il Collegio non intende discostarsi, nella vicenda in esame appare sussistente la legittimazione dell'Associazione ricorrente la quale ha dedotto di essere un ente associativo senza fini di lucro che svolge a livello nazionale - sin dalla sua costituzione nel 1950 - funzioni di rappresentanza, tutela, assistenza e formazione a favore degli iscritti agli Ordini dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, tramite le 55 associazioni locali aderenti, regionali e provinciali, che la compongono e che sono distribuite su tutto il territorio nazionale.

Tale asserzione risulta comprovata sia dai dati pubblici agevolmente reperibili sul sito dell'Associazione sia dallo statuto dell'Associazione medesima depositato in giudizio, atteso che l'art. 4 individua, tra gli altri, lo scopo di:

«a. rappresentare, tutelare e difendere gli interessi comuni e diffusi degli iscritti agli Ordini dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, da qui in avanti definiti commercialisti ed esperti contabili, confrontandosi con tutte le forze sociali, economiche e politiche del Paese;

[...] n. assumere, promuovere e valorizzare i contenuti del codice deontologico della professione del Dottore Commercialista ed Esperto Contabile anche dotandosi di un proprio codice etico;

[...] Effettuare ogni altra attività ed azione che, pur non espressamente sopra prevista, sia ritenuta utile, opportuna o necessaria al raggiungimento degli obiettivi e delle finalità previsti da questo statuto».

Ne discende che la posizione "conoscitiva" azionata dalla ricorrente è chiaramente funzionale a consentire il pieno e consapevole espletamento delle proprie finalità istituzionali, dovendo dunque ritenersi sussistenti i suindicati requisiti individuati dalla giurisprudenza per fondare la legittimazione dell'ente associativo, tenuto conto della a) coerenza delle finalità statutarie con il diritto di accesso esercitato, b) dell'adeguato grado di rappresentatività stante le 55 associazioni locali aderenti, nonché c) della comunanza a tutti gli associati dell'interesse tutelato. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, alla stregua di quanto meglio precisato dalla Plenaria n. 6/2020, non sembra ragionevolmente ipotizzabile che nella categoria rappresentata vi possano essere degli associati presso i quali è diffuso l'interesse opposto all'ostensione della documentazione pertinente al procedimento di approvazione del codice deontologico.

In ultima analisi, se gli enti associativi esponenziali di interessi collettivi o diffusi sono "legittimati ad esperire azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità o categorie" e financo l'azione generale di annullamento, senza che ciò possa in alcun modo dipendere "da un'espressa previsione di legge in

tal senso" (Cons St., Ad. Plen. n. 6/2020 cit.), *a fortiori* (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 07/05/2020, n. 1672) tale legittimazione "aperta" - *id est*, prescindente da riconoscimenti contenuti in altre e diverse disposizioni normative - non può che connotare il diritto di accesso ex art. 22 e ss. l. 241/90 - inteso quale complesso di norme "primarie", e non già "secondarie"-teleologicamente preordinato a garantire trasparenza, informazione, democraticità e buon andamento dell'Amministrazione, oltre che un diritto fondamentale del cittadino, ovvero del soggetto portatore di interessi pubblici o diffusi (artt. 1,2,18,24,97 e 113 Cost.; artt. 15 TFUE e 42 Carta UE).

Nella vicenda in scrutinio, in conclusione, non pare dubitabile la legittimazione dell'Associazione istante con conseguente reiezione dell'eccezione sollevata al riguardo.

4.- Quanto all'eccepito difetto di interesse concreto all'accesso, si osserva quanto segue.

È appena il caso di rammentare che l'istanza di accesso, prevista dagli artt. 22 e ss. della legge n. 241/1990, richiede la sussistenza delle seguenti condizioni: la legittimazione a richiedere l'accesso agli atti amministrativi, che presuppone la dimostrazione che gli atti oggetto dell'istanza siano in grado di spiegare effetti diretti o indiretti nella sfera giuridica dell'istante; la posizione da tutelare deve risultare comunque collegata ai documenti oggetto della richiesta di accesso; il rapporto di strumentalità appena descritto deve, poi, apparire dalla motivazione enunciata nella richiesta di accesso.

La richiesta non può, dunque, ridursi al richiamo a mere e generiche esigenze difensive ma deve fornire la prova dell'esistenza di un puntuale interesse alla conoscenza della documentazione stessa e della correlazione logico-funzionale intercorrente tra la cognizione degli atti e la tutela della posizione giuridica del soggetto che esercita il diritto, permettendo di capire la coerenza di tale interesse con gli scopi alla cui realizzazione il diritto di accesso è preordinato (T.A.R. Roma, n. 1490/2022; T.A.R. Roma n. 8548/2018).

Ebbene, nella fattispecie concreta l'odierna Associazione ricorrente ha motivato l'istanza di accesso sul presupposto che il nuovo Codice deontologico, incidendo in modo significativo sulle condizioni di esercizio della professione e sulla persona del "professionista" anche al di fuori dello svolgimento dell'attività professionale, per un verso è stato approvato senza un adeguato coinvolgimento dell'ANC e, per altro verso, presenta una serie di criticità già al tempo segnalate, oltre che dall'Associazione, anche dagli iscritti, dai Consigli degli Ordini, dai Consigli di Disciplina o da organismi portatori d'interessi a vario titolo.

L'istanza proposta, pertanto, si configura come un accesso in funzione difensiva, garantito dall'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990 che, nel rispetto dell'art. 24 della Costituzione, prevede, con una formula di portata generale, 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"*.

Nel caso di specie, del resto, il diritto di accesso ad atti che risultano direttamente inerenti all'oggetto della lite è certamente sussistente in ragione della pendenza di un separato giudizio tra le stesse parti. Al riguardo, infatti, è pacifico e comprovato per *tabulas* che la ricorrente abbia già instaurato un giudizio dinanzi a questo TAR (RG n. 5059/2024) avverso la delibera di approvazione del nuovo Codice deontologico della professione.

Di contro, il Consiglio Nazionale resistente ha eccepito l'irrilevanza della documentazione richiesta che, in tesi, neanche potrebbe fondare un successivo atto di motivi aggiunti in quanto del tutto priva di potenzialità lesiva.

Ebbene, ritiene il Collegio (cfr. la recente sentenza di questa Sezione n. 11451/2024) che tale assunto non sia condivisibile in quanto, come ricordato dalla recente sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 4/2021, in caso di istanza di accesso agli atti per esigenze difensive *"la pubblica amministrazione detentrica del documento e il giudice amministrativo adito nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116*

c.p.a. non devono invece svolgere ex ante alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrica del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla l. n. 241 del 1990" (cfr., in senso conforme, Consiglio di Stato sez. III, 16/02/2024, n.1557, che ha avuto modo di ribadire la sussistenza del diritto di accesso anche nel caso dell'inutilizzabilità di tali documenti nel separato giudizio promosso a tutela della situazione giuridica "finale").

È stato chiarito, ancora, che "la legittimazione all'accesso non può essere valutata facendo riferimento alla legittimazione della pretesa sostanziale sottostante, ma ha consistenza autonoma, indifferente allo scopo ultimo per cui viene esercitata, sicché, una volta accertato il collegamento tra l'interesse e il documento, ogni ulteriore indagine sull'utilità ed efficacia del documento stesso in prospettiva di tutela giurisdizionale ovvero sull'esistenza di altri strumenti di tutela eventualmente utilizzabili è del tutto ultronea" (Cons. Stato, Sez. V, 9 marzo 2020, n. 1664).

In altri termini, non è consentita, per le ragioni dinanzi evidenziate, alcuna valutazione, *ex ante* e in via incidentale, della possibile utilità dei documenti richiesti per le ragioni sostenute dall'originaria richiedente ai fini dell'accesso nel giudizio in questione. La valutazione di "pertinenza" dei documenti stessi rispetto a tali ragioni, pertanto, va circoscritta all'individuazione di quello che la giurisprudenza definisce il "collegamento" dell'istanza di accesso con l'interesse difensivo azionato nel detto giudizio, di modo che *"l'interesse difensivo non deve necessariamente collegarsi al documento oggetto di accesso, nel senso che la lesione degli interessi giuridici del richiedente che genera l'esigenza difensiva cui l'accesso è strumentale non deve necessariamente rinvenire la sua origine nel medesimo documento, potendo la conoscenza di quest'ultimo assumere rilievo strumentale alla tutela di un interesse*

la cui lesione abbia origine aliunde o, comunque, al soddisfacimento di una esigenza conoscitiva intesa a fare luce su aspetti che, per ragioni esterne a quel documento, risultino meritevoli di approfondimento, a salvaguardia dell'interesse del cittadino alla corretta rappresentazione della sua identità e del suo operato anche professionale?" (cfr. Cons. Stato, sez. III, 3 ottobre 2023, n. 8645).

In ultima analisi, dall'autonomia della domanda di accesso rispetto alla domanda giudiziale eventualmente proposta in altro giudizio – come concretamente avvenuto nel caso di specie - discende che il giudice, adito per l'accesso, deve verificare solo i presupposti legittimanti tale richiesta *“e non anche la ricevibilità, l'ammissibilità o la rilevanza dei documenti richiesti rispetto al giudizio principale, sia esso pendente o meno”* (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 15 febbraio 2022, n. 1121).

Applicando le coordinate interpretative che precedono alla fattispecie in esame, si rende opportuno evidenziare come sussista, in capo alla ricorrente, un interesse concreto, attuale e giuridicamente qualificato all'ostensione della documentazione inerente all'attività istruttoria condotta dal Consiglio Nazionale e delle osservazioni presentate da tutti i soggetti interessati con riguardo al testo del nuovo Codice deontologico. L'ANC, infatti, in quanto ente che persegue lo scopo di rappresentare e tutelare gli interessi dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili, intende acquisire conoscenza dei presupposti assunti a base dell'approvazione del nuovo Codice deontologico che, in tesi e come dedotto nel ricorso iscritto al n. RG 5059/2024, arrecherebbe un *vulnus* ai diritti dei propri iscritti, sia in quanto professionisti che in quanto cittadini, in particolare sotto il profilo della libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi ex artt. 49 e 56 TFUE nonché della libertà di espressione e di manifestazione del pensiero, costituzionalmente garantite.

Ne consegue che, poiché l'accesso risulta strumentale alla difesa dell'interesse collettivo di cui l'Associazione è portatrice, non va compiuta nel presente giudizio – alla stregua delle considerazioni sopra esposte – un'indagine sulla

legittimazione e sulla fondatezza della pretesa sostanziale sottostante e sull'eventuale inutilità della documentazione di cui si chiede l'ostensione, atteso che tali valutazioni non competono al giudice qui adito per l'accesso ai sensi dell'art. 116 c.p.a., bensì all'autorità giudiziaria investita della questione nel separato processo.

In definitiva, anche l'eccezione di carenza di interesse sollevata dall'Amministrazione resistente deve essere respinta.

5.- Da ultimo, il diniego all'accesso risulta motivato sulla base di un ulteriore profilo ostativo consistente nel fatto che *“salvo che per i documenti enunciati ai punti i) e iii), la domanda di accesso documentale risulta generica e non riguarda atti specifici e individuati, mirando ad acquisire dati ed informazioni generiche che presuppongono un'attività di elaborazione (ex multis, Cons. Stato n. 7896/2022)”*.

Ebbene, anche tale motivazione non resiste alla censura formulata dalla ricorrente, che correttamente evidenzia come, oltre ai documenti di cui ai punti i) e iii) riguardanti i verbali delle sedute consiliari, anche la restante documentazione non possa ritenersi generica, poiché circoscritta soltanto a quanto acquisito nel corso dell'attività istruttoria condotta ai fini dell'approvazione del nuovo Codice deontologico, nel cui ambito rientrano pertanto anche le osservazioni trasmesse dai soggetti interessati e gli altri atti acquisiti che, a ben vedere, non richiedono alcuna attività di elaborazione di dati da parte del Consiglio Nazionale destinatario della richiesta.

Del resto, è incontestato tra le parti che il Consiglio Nazionale resistente abbia dapprima assegnato, agli iscritti, ai Consigli degli Ordini e ai Consigli di disciplina, un primo termine per le osservazioni sulla “proposta” del nuovo codice deontologico (approvato nella seduta del 22.02.2024) e, successivamente, un secondo termine per le osservazioni sul testo del nuovo codice deontologico (approvato nella seduta del 21.03.2024).

Ne consegue che tutta la documentazione acquisita dal Consiglio Nazionale nel corso dell'anzidetta attività istruttoria – comprensiva delle osservazioni trasmesse dagli interessati e di altri atti acquisiti - non sembra richiedere

alcuna attività di elaborazione da parte del CNDCEC, fatta salva la prova contraria che, tuttavia, non risulta essere stata fornita dall'Amministrazione resistente.

6.- In conclusione, il ricorso deve essere accolto, con conseguente annullamento della gravata determinazione del 16.05.2024 e con condanna del CNDCEC all'ostensione dei documenti richiesti nell'istanza di accesso presentata il 16.04.2024, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione, o dalla comunicazione in via amministrativa se precedente, della presente sentenza.

Alla luce della peculiarità della controversia sussistono giusti motivi per compensare integralmente le spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il gravato provvedimento e condanna il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili all'ostensione della documentazione richiesta dalla ricorrente nell'istanza di accesso del 16.04.2024.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Floriana Rizzetto, Presidente

Enrico Mattei, Consigliere

Gianluca Verico, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Gianluca Verico

IL PRESIDENTE
Floriana Rizzetto

IL SEGRETARIO