

N. 02422/2014REG.PROV.COLL.

N. 05250/2013 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5250 del 2013, proposto da:
Ezio Perego, rappresentato e difeso dall'avv. Ezio Perego, con domicilio eletto presso Francesco Canepa in Roma, via delle Quattro Fontane n. 15;

contro

Equitalia Nord Spa, in persona del legale rappresentante in carica rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Fiertler, con domicilio eletto presso Salvatore Torrisi in Roma, via Federico Cesi, n. 21;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. della Lombardia –Sede di Milano - Sezione III n. 00757/2013, resa tra le parti, concernente diniego di accesso agli atti relativi ad una cartella di pagamento

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Equitalia Nord Spa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2014 il Consigliere Fabio Taormina e udito per la parte l'avv. Ezio Perego;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con la sentenza in epigrafe impugnata il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia – Sede di Milano– ha deciso il ricorso proposto dall’odierna parte appellante Ezio Perego e volto ad ottenere la declaratoria di illegittimità del diniego di accesso agli atti di cui alla nota del 7 settembre 2012, emanato da Equitalia Nord s.p.a., in relazione alla cartella di pagamento n. 068 2010 0163 19240 7000, in seguito all’istanza presentata in data 8 agosto 2012 dall’originario ricorrente e per la conseguente condanna del predetto Ente al rilascio degli atti oggetto dell’*actio ad exhibendum*.

Il T.A.R. ha riepilogato i termini della controversia facendo presente che l’originario ricorrente in data 30 luglio 2012 aveva ricevuto una comunicazione da parte del Responsabile dell’Area territoriale di Milano di Equitalia Nord s.p.a., avente ad oggetto la cartella di pagamento n. 068 20100 0163 19240 7000, asseritamente non saldata; questo, non avendo ricevuto la notifica del predetto atto, in data 8 agosto 2012 aveva formulato una richiesta di accesso per avere contezza di tutti gli atti della predetta procedura. Dopo una comunicazione di carattere interlocutorio, in data 7 settembre 2012, Equitalia Nord aveva trasmesso soltanto una copia della notifica della richiesta cartella di pagamento, senza tuttavia rilasciare la copia della cartella vera e propria, invitando il predetto ricorrente a rivolgersi all’Ente impositore per accedere a tutti gli atti anteriori all’iscrizione a ruolo della somma da riscuotere.

Il primo giudice ha quindi dichiarato la parziale cessazione della materia del contendere, in ragione del deposito in giudizio dell’estratto del ruolo sulla base del quale è stata predisposta la cartella di pagamento (atto richiesto al punto n. 7 dell’istanza di accesso: all. 2 al ricorso) ed ha evidenziato che doveva essere dichiarato inammissibile il ricorso nella parte in cui era volto a censurare l’inesistenza o la mancata rituale notifica della cartella di pagamento n. 068 20100 0163 19240 7000, atteso che tale aspetto esula dal giudizio in materia di accesso agli atti, ed appartiene alla giurisdizione del giudice del rapporto sostanziale, (giudice tributario).

Ha quindi escluso la fondatezza del secondo motivo di ricorso, in cui si assumeva l’illegittimità per difetto di motivazione del diniego parziale di accesso, in ragione della piena legittimazione dell’originario ricorrente e della fondatezza delle ragioni poste a supporto della propria richiesta: ciò in quanto la parte resistente aveva a questi comunicato di non essere in possesso degli atti utilizzati per la formazione del ruolo, invitandosi pertanto il ricorrente a rivolgersi all’Ente impositore.

Nel ricorso non era stata indicata, invece, la normativa in base alla quale, invece, sarebbe risultata smentita l'affermazione di Equitalia Nord (ossia che quest'ultima fosse in possesso, o dovesse esserlo, della predetta documentazione).

Di conseguenza, ad avviso del T.A.R., risultava motivato il rifiuto parziale di accesso adottato dalla resistente società e fondato sul mancato possesso della richiesta documentazione.

Il primo giudice ha comunque posto in luce che su Equitalia Nord gravava l'obbligo di trasmettere la domanda di accesso all'Amministrazione in possesso della documentazione richiesta, dandone altresì comunicazione all'interessato, come stabilito dall'art. 6, comma 2, del D.P.R. n. 184 del 2006.

Conseguentemente il T.A.R. ha in parte dato atto della cessazione della materia del contendere, mentre ha in parte dichiarato il mezzo inammissibile e in parte lo ha respinto, compensando però le spese processuali.

La originaria parte ricorrente ha impugnato la detta decisione criticandola sotto ogni profilo e riproponendo alcune delle tesi rappresentate al T.A.R. in primo grado.

Con il primo motivo ha sostenuto che il deposito in giudizio dell'estratto di ruolo non era esaustivo, atteso che non era equiparabile alla ostensione della cartella di pagamento nei suoi elementi costitutivi essenziali *ex art. 6 del D.M. n. 321/1999* (tra cui l'indicazione della data in cui il ruolo era stato reso esecutivo).

Secondariamente, il giudice di primo grado aveva declinato la giurisdizione con riguardo alla questione della ritualità o meno della notifica della cartella di pagamento, ma quest'ultima questione era stata sollevata soltanto per corroborare il fondamento del diritto d'accesso.

L'appellata ha depositato una memoria chiedendo la reiezione del gravame e facendo presente che la sentenza del T.A.R. non aveva accolto, neppure parzialmente, il gravame di parte appellante.

Alla odierna camera di consiglio del 21 gennaio 2014 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

DIRITTO

1. L'appello è fondato e va accolto nei termini di cui alla motivazione che segue.
2. Il Collegio non intende discostarsi dagli approdi raggiunti dalla giurisprudenza amministrativa più recente.
 - 2.1. In particolare, si rammenta che già in un recente passato (Cons. Stato Sez. IV, Sent. 30-11-2009 n. 7486) è stato chiarito che "per i concessionari vige la norma dell'art. 26 comma 4 del d.P.R. 602 del 1973 che li obbliga a "conservare per cinque anni la matrice o la copia della cartella con la relazione dell'avvenuta notificazione o l'avviso del ricevimento ed ha l'obbligo di farne esibizione su richiesta del contribuente o dell'amministrazione". Come si vede, in relazione alla particolare

tipologia di atti detenuti, il legislatore individua direttamente un obbligo di custodia degli atti ed un dovere di ostensione su mera richiesta del contribuente. Le disposizioni sul diritto di accesso risultano pertanto di maggiore definizione e speciali rispetto alla disciplina generale del procedimento amministrativo in quanto, in questo caso, la valutazione sulla sussistenza di un interesse all'esibizione è fatta direttamente dalla legge, e non va più svolta caso per caso. A maggior ragione, quindi, la richiesta del ricorrente non poteva essere valutata sotto il profilo della meritevolezza soggettiva da parte del concessionario, obbligato *ex lege* alla custodia ed all'esibizione, senza che allo stesso residui alcun margine di scelta.”; ciò in quanto “la copia della cartella di pagamento *ex se* costituisca strumento utile alla tutela giurisdizionale delle ragioni della ricorrente e che la concessionaria non ha quindi alcuna legittimazione a sindacare le scelte difensive eventualmente operate dal privato.”

Nella decisione medesima suindicata, poi, è dato leggere la seguente, significativa, affermazione “Va infatti sottolineato come la cartella di pagamento, ossia l'atto di cui il ricorrente ha chiesto l'ostensione, ed il documento ricevuto, intestato "estratto cartella" e stampigliato come "copia conforme dell'estratto di ruolo", siano documenti diversi. In particolare, la cartella esattoriale è prevista dall'art. 25 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 quale documento per la riscossione degli importi contenuti nei ruoli e deve essere predisposta secondo il modello approvato con decreto del Ministero delle Finanze (attualmente, il modello vigente è quello approvato dall'Agenzia delle Entrate con provvedimento del 22 aprile 2008). Il documento ricevuto dal ricorrente è invece un elaborato informatico formato dall'esattore, sebbene sostanzialmente contenente gli stessi elementi della cartella originale.

La differenza ontologica tra i due documenti non può però essere superata dall'omogeneità contenutistica, omogeneità che peraltro non è stata messa in dubbio dalle parti. La ragione per cui non è permesso all'amministrazione, ed al privato che esercita funzioni pubbliche, di sostituire arbitrariamente il documento richiesto con altro sebbene equipollente deriva espressamente dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", che all'art. 22 lett. d) fornisce la nozione di documento amministrativo e nello stesso contesto, alla lett. a) precisa come il diritto di accesso sia "il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi", ossia un diritto di acquisizione di quegli stessi documenti o delle loro copie e non di succedanei. In questa ottica, questa Sezione ha già evidenziato come elemento fondante dell'*actio ad exhibendum* sia la conformità del documento esibito al privato all'originale, non avendo neppure rilievo scusante l'esistenza per la pubblica amministrazione di impedimenti tecnici (Consiglio di Stato, sez. IV, 10 aprile 2009, n. 2243). A maggior ragione, l'accesso documentale non può essere soddisfatto

dall'esibizione di un documento che l'amministrazione, e non il privato ricorrente, giudica equipollente.”.

Parimenti appare utile riportare gli approdi cui è giunta ancor più di recente la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (Cons. Stato Sez. VI, 15-02-2012, n. 766) laddove si è posto in luce che “per quanto concerne, in particolare, la richiesta di copia del ruolo integrale, non si può affermare che un siffatto interesse viene meno per essere stato notificato al contribuente un estratto del ruolo”. Al contrario, è dal carattere di “estratto” del documento posto a disposizione del contribuente che emerge l'interesse in capo a questi a disporre del documento integrale, al fine di verificare l'effettiva coincidenza fra le risultanze del ruolo integrale e quelle trasfuse nell'estratto.

Affermare il contrario (ossia, basare il diniego di accesso sull'asserita continenza del meno - l'estratto del ruolo - nel più - il ruolo integrale) vale a consentire all'Amministrazione finanziaria e all'agente della riscossione di opporre un generalizzato quanto apodittico divieto di accesso, non consentendo in alcun modo al contribuente di fornire la prova contraria, la quale resterebbe comunque nell'esclusiva disponibilità dell'Amministrazione.

Per la stessa ragione, non può affermarsi che la circostanza per cui il ricorrente disponesse comunque dell'estratto del ruolo nominativo, della cartella di pagamento e dell'avviso di ricevimento esaurisse il complesso dei documenti in relazione ai quali sussisteva per il contribuente un interesse alla conoscenza finalizzato a contestare la pretesa impositiva.”.

La richiamata decisione poi, perviene alle seguenti significative affermazioni: “il ruolo nominativo costituisce certamente 'atto amministrativo' ai sensi dell'articolo 22, comma 1, lett. d) L. n. 241 del 1990 (trattandosi di rappresentazione grafica ovvero elettromagnetica del contenuto di atti detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse).

Nemmeno sussiste una ragione effettiva per negare tale carattere a fronte del carattere plurimo del documento in questione.

Ancora, appare contraddittorio affermare l'impossibilità oggettiva a riprodurre in modo integrale il ruolo in quanto tale, a meno di non voler ammettere una sistematica violazione delle previsioni di cui all'art. 2 del D.M. 3 settembre 1999, n. 231, secondo cui i ruoli (nella loro integralità) formati direttamente dall'ente creditore sono redatti, firmati e consegnati, mediante trasmissione telematica al CNC, ai competenti concessionari del servizio nazionale della riscossione.

Nemmeno si può ammettere la carenza di legittimazione passiva del concessionario della riscossione nell'ambito delle domande per l'accesso, il quale sarebbe consentito unicamente nei confronti del soggetto che ha formato il ruolo (l'Agenzia delle Entrate). Al contrario, non si può negare che verso l'agente della riscossione la domanda di accesso possa certamente essere formulata, ai sensi dell'articolo 25, comma 2, L. n. 241 del 1990, secondo cui la domanda di accesso

deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento ovvero (come nel caso in esame) nei confronti di quella che "lo detiene stabilmente."

2.2. Traslando le superiori affermazioni alla fattispecie per cui è causa, può dirsi quanto segue.

Premesso che l'appellante non ha censurato (ed anzi ne ha chiesto espressamente la conferma) la statuizione del T.A.R. che ha individuato in capo alla odierna appellata "l'obbligo di trasmettere la domanda di accesso all'Amministrazione in possesso della documentazione richiesta, dandone altresì comunicazione all'interessato, come stabilito dall'art. 6, comma 2, del D.P.R. n. 184 del 2006" e premesso che risponde certamente al vero che –come colto dal T.A.R.- pertiene al giudice tributario il giudizio sulla inesistenza o la mancata rituale notifica della cartella di pagamento n. 068 20100 0163 19240 7000 (l'appellante ha puntualizzato di avere dedotto la detta ipotesi unicamente per chiarire il proprio interesse all'ostensione ed in effetti giammai può affermarsi che avesse inteso sollevare innanzi al T.A.R. problematiche relative alla irritalità della notifica, essendo ciò stato unicamente precisato al fine di dimostrare l'utilità in chiave defensionale di quanto richiedeva) va senz'altro riconosciuto che l'appellante aveva - ed ha - diritto ad ottenere copia integrale della cartella di pagamento e della notifica della stessa, anche al fine di potere decidere se proporre o meno, in futuro, impugnazione innanzi alla competente Autorità.

Parimenti analogo principio deve affermarsi con riferimento al ruolo formato (ancorchè la sentenza, *in parte qua*, avendo affermato l'obbligo di trasmissione dell'istanza di accesso dal concessionario all'Ente impositore che ha formato il ruolo sia soddisfattoria per l'appellante, come dallo stesso espressamente precisato).

3. L'appello deve essere pertanto accolto, e, in riforma della gravata decisione, deve essere affermata la fondatezza del ricorso di primo grado ed il diritto in capo all'odierno appellante di ottenere l'ostensione integrale della cartella di pagamento richiesta e della relata di notifica (oltrechè del ruolo integrale): deve pertanto ordinarsi all'appellata di consentire l'accesso alla documentazione richiesta dall'istante, e l'estrazione di copia, nel termine di giorni trenta dalla comunicazione in via amministrativa o dalla notifica, ove antecedente, della presente sentenza.

4. Alla soccombenza dell'appellata società consegue la condanna alle spese del doppio grado di giudizio in favore dell'appellante che, in relazione alla natura della controversia ed alla circostanza che l'appellante richiedeva l'applicazione di principi già da tempo affermatasi, appare congruo determinare nella misura di Euro seimila (€ 6000/00), oltre oneri accessori, se dovuti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'appellata decisione, accoglie il ricorso di primo grado, dichiara il diritto dell'appellante ad ottenere copia

della cartella di pagamento suindicata ed ordina all'appellata di consentire l'accesso alla documentazione richiesta dall'istante.

Condanna l'appellata società al pagamento delle spese del doppio grado di giudizio in favore dell'appellante nella misura di Euro seimila (€ 6000/00), oltre oneri accessori, se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Virgilio, Presidente

Sandro Aureli, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere, Estensore

Andrea Migliozzi, Consigliere

Umberto Realfonzo, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/05/2014

IL SEGRETARIO

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