

N. 01026/2015 REG.PROV.COLL.

N. 02155/2014 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso R.G. n. 2155 del 2014, proposto da Francesca Salimbeni, rappresentata e difesa dall'avv. Vincenzo Maradei, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Raffaele De Salvia, in Catanzaro, via Indipendenza, n. 5;

contro

“Equitalia Sud”, con sede in Roma, viale di Tor Marancia, n. 4, in persona del legale rappresentante pro-tempore, avv. Andrea Parma, rappresentata e difesa dall'avv. Marco Fiertler, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Rita Cellini, in Catanzaro, via Iannelli, n. 9;

per l'annullamento

del silenzio-rigetto formatosi in data 13.12.2014 sull'istanza di accesso inoltrata con raccomandata a/r in data 11.11.2014, ricevuta dalla resistente in data 14.11.2014.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, alla camera di consiglio del giorno 7 maggio 2015, il cons. Concetta Anastasi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con atto notificato in data 2.1.2015, depositato in data 31.12.2004 (come consegnato per la notifica) e ridepositato in data 19.3.2015 completo della notifica, la ricorrente premetteva che, a seguito di una verifica, apprendeva che “Equitalia sud spa” sarebbe stata titolare di crediti di natura tributaria nei suoi confronti, pur senza aver mai ricevuto alcuna notifica.

Esponendo che, dopo aver chiesto ad “Equitalia Sud s.p.a. l’esibizione dei documenti inerenti la propria posizione debitoria, con l’istanza di accesso, inoltrata con raccomandata a/r in data 11.11.2014, ricevuta dalla resistente in data 14.11.2014, non otteneva riscontro, per cui si vedeva costretta a proporre l’odierno ricorso.

Dopo aver illustrato la fondatezza delle loro pretese, concludeva per l’accoglimento del ricorso, con vittoria di spese.

Con memoria depositata in data 13.2.2015, si costituiva l’intimata “Equitalia Sud spa”, per resistere al presente ricorso.

Alla camera di consiglio del giorno 7 maggio 2015, il ricorso passava in decisione.

DIRITTO

1. Parte ricorrente deduce l’illegittimità del comportamento inerte tenuto dalla “Equitalia Sud s.p.a.”, a seguito della propria istanza di accesso, inoltrata con raccomandata a/r in data 11.11.2014, ricevuta dalla resistente in data 14.11.2014, ai sensi dell’art 22 della legge 7.8.1990 n.241, al fine di ottenere l’ostensione delle cartelle di pagamento ivi indicate, complete delle relate di notifica, inerenti la

propria posizione debitoria.

1.2. L'azione prevista dall'art. 25 della legge 7 agosto 1990 n. 241 introduce un giudizio di accertamento del diritto di accesso (*ex plurimis*: Cons. Stato, Sez. VI: 20 febbraio 2002, n. 1036; 24 maggio 2002, n. 2831; T.a.r. Campania Salerno Sez. I, 26 marzo 2007 n. 0030), che deve essere giustificato da un interesse riferibile alla finalità che il soggetto dichiara di perseguire (*conf.*: Cons. Stato, Sez. VI, 31.7.2003 n.4436) e deve inerire ad atti formati o, comunque, detenuti da “*tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario*”, secondo il testo modificato dall'art. 1, comma ter, della legge 11/02/2005 n. 15.

La posizione legittimante l'accesso, anche se non deve assumere necessariamente la consistenza del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo, deve essere, comunque, giuridicamente tutelata, non potendosi identificare con il generico ed indistinto interesse di ogni cittadino al buon andamento dell'attività amministrativa.

A tale stregua, devesi ritenere che l'art. 22, comma 1°, lett. b), della legge n. 241 del 1990, quando parla di “*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*”, si riferisce alla sussumibilità della pretesa concreta in una fattispecie normativa, secondo una valutazione *prognosticae* secondo un rapporto di chiara percepibilità.

La previsione non fa, invece, riferimento ad ipotesi in cui la pretesa vantata non appare - *prima facie*- riconducibile ad una previsione normativa, ma potrebbe esservi ricondotta in virtù di una particolare interpretazione che potrebbe essere affermata in un giudizio sulla pretesa (*ex plurimis*: Cons. Stato, Sez. VI, 18.9.2009 n. 5625).

Invero, ai sensi dell'art. 15 della legge 11 febbraio 2005 n.15, si intendono: a) per “*interessati*”, tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto

l'accesso; b) per "*controinteressati*", tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che, dall'esercizio dell'accesso, vedrebbero compromesso il proprio diritto alla "*riservatezza*"; c) per "*documento amministrativo*", ogni rappresentazione grafica o di qualunque altra specie del contenuto degli atti, anche interni, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti un pubblico interesse.

Tale normativa, con l'espressione "*diritto di accesso*" - che "*attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione*" - offre spunti in termini di sicura qualificazione della situazione giuridica *de qua* che, rapportata alla possibilità per il giudice amministrativo, "*sussistendone i presupposti*", di ordinare "*l'esibizione dei documenti richiesti*" (art. 25, comma 6), corrobora la ricostruzione della "*actio ad exhibendum*", quale strumento di tutela implicante un giudizio di accertamento del diritto.

Invero, il giudizio, preordinato all'accertamento del diritto di accesso come potere strumentale volto alla soddisfazione di altri interessi giuridicamente rilevanti (*conf.*: Cons. Stato, Ad. Plen. 20.4.2006 n. 7), non può essere limitato alle mere prospettazioni impugnatorie di parte ricorrente, ma deve essere esteso sino alla verifica in concreto in ordine alla sussistenza delle condizioni previste dalla legge, per la configurazione della corrispondente situazione giuridica soggettiva.

Il *nesso* di strumentalità fra l'interesse all'accesso ai documenti e la sua rilevanza ai fini della proposizione di un eventuale giudizio va, quindi, inteso in senso ampio, in quanto la documentazione richiesta deve essere, genericamente, mezzo utile per la difesa dell'interesse giuridicamente rilevante, e non strumento di prova diretta della lesione di tale interesse (*conf.*: Cons. Stato, Sez. V: 10.1.2007 n.55 e 7.9. 2004, n. 5873; Sez. VI, 22 ottobre 2002, n. 5814).

Pertanto, l'interesse all'accesso ai documenti va 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 (*conf.*: Cons. Stato, Sez. VI, 26 aprile 2005, n. 1896; Sez. IV, 19 marzo 2001, n. 1621): in altri termini, la legittimazione all'accesso non può essere valutata alla stessa stregua di una legittimazione alla pretesa sostanziale sottostante.

Ulteriori effetti limitativi discendono dalla corretta individuazione dell'oggetto della richiesta di ostensione, il quale deve essere determinato o, quanto meno, determinabile, e non può essere generico (*conf.* Cons. Stato. n. 555/2006).

La domanda di accesso deve riferirsi a specifici documenti e non può, quindi, comportare la necessità di un'attività di elaborazione di dati da parte del soggetto destinatario della richiesta (*conf.*: Cons. Stato, Sez. VI, 20.5.2004, n. 3271; Cons. Stato, Sez. VI, 10.4.2003, n. 1925; Cons. Stato, Sez. V, 1.6.1998 n.718).

2.. Il potere di verifica fiscale è istituzionalmente esercitabile in funzione strumentale all'accertamento tributario e la relativa attività - avendo ontologicamente una funzione preparatoria del futuro provvedimento definitivo - non fa sorgere, di norma, il diritto di accesso nel caso in cui non si sia stato ancora emanato alcun avviso di accertamento, con la conseguenza che tale causa di esclusione opera con riguardo agli atti propedeutici alla emanazione del provvedimento terminale, ma non dopo che - conclusosi il procedimento tributario- sia stato adottato l'atto impositivo, potendo quest'ultimo essere, in astratto, immediatamente lesivo di posizioni giuridiche e, quindi, impugnabile, ancor prima che in sede giudiziaria (*ex plurimis*: Cons. Stato, Sez. IV, 9 luglio 2002 n. 3825 e 21 ottobre 2008 n. 5144 Cons. Stato, Sez. IV, 21 ottobre 2008 n. 5144).

Diversamente opinando, si perverrebbe alla singolare conclusione secondo cui, in uno Stato di diritto, il cittadino possa essere inciso dalla imposizione tributaria - pur nella più lata accezione della "*ragion fiscale*" - senza neppure conoscere il perché

della imposizione e della relativa “*quantificazione*”.

2.1. L'art. 24 della legge 19.7.1990 n. 241, nella parte in cui esclude il diritto di accesso con riferimento ai procedimenti tributari - per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano- va interpretato nel senso che la inaccessibilità agli atti relativi deve essere ritenuta temporalmente limitata alla fase di mera “*pendenza*” del procedimento tributario, in quanto non sussistono esigenze di segretezza nella fase che segue la conclusione del procedimento con l'adozione del procedimento definitivo di accertamento dell'imposta dovuta, sulla base degli elementi reddituali che conducono alla quantificazione del tributo.

Tale interpretazione appare coerente con i principi espressi dalla nota sentenza della Corte Cost. n. 477 del 26 novembre 2002, le cui statuizioni sono state poi recepite, in via legislativa, dall'art. 2 comma 1 lett. e), della legge 28 dicembre 2005 n. 263, con cui è stato stabilmente introdotto nell'ordinamento giuridico il principio della scissione soggettiva degli effetti della notificazione, di guisa che essa si intende perfezionata, per il notificante, al momento della consegna del plico all'ufficiale giudiziario e, per il notificatario, soltanto al prodursi della legale conoscenza dello stesso (*ex plurimis*: Cons. Stato Sez. V, 9 marzo 2009, n. 1365).

Conseguentemente, deve riconoscersi il diritto di accesso qualora l'Amministrazione abbia concluso il procedimento con l'emanazione del provvedimento finale.

Sotto altro aspetto, va evidenziato che l'interesse del contribuente alla ostensione degli atti propedeutici a procedure di riscossione è riconosciuto anche in via legislativa, mediante la previsione di obblighi in capo al concessionario alla riscossione.

Invero, l'art. 26 del DPR 29 settembre 1973 n. 602, in tema di riscossione delle imposte sul reddito, recita: “*il concessionario deve 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".

In particolare, il suddetto art. 26 del D.P.R. n. 602 del 1973, al comma 4°, nel disporre che il concessionario di esattoria deve conservare per cinque anni la matrice o la copia della cartella con la relazione dell'avvenuta notificazione o l'avviso di ricevimento ed ha l'obbligo di farne esibizione su richiesta del contribuente o dell'amministrazione, introduce due obblighi per la società concessionaria, quali: a) la conservazione per cinque anni e b) l'obbligo di esibizione a richiesta del contribuente.

Ne consegue che, in relazione alla cartella esattoriale, la richiesta di accesso, ai sensi degli artt. 22 ss., l. n. 241 del 1990, si pone come strumentale rispetto alla tutela dei diritti del contribuente in tutte le forme consentite dall'ordinamento giuridico ritenute più rispondenti ed opportune.

Ad avviso del Collegio, diversamente opinando, si finirebbe con l'introdurre una ingiustificata limitazione all'esercizio della difesa in giudizio del contribuente, rendendo, comunque, estremamente difficoltosa la tutela giurisdizionale del contribuente, a causa di una defatigante ricerca delle copie delle cartelle.

Invero, per il contribuente, che potrebbe rischiare di trovarsi esposto ad una azione di pignoramento da parte del concessionario per la riscossione, assume particolare rilievo l'accesso alle cartelle esattoriali ed alle relative intimazioni, soprattutto nei casi in cui egli assume di non avere mai ricevuto le corrispondenti notifiche, ai fini della proposizione del ricorso avverso atti esecutivi iniziati nei suoi confronti.

3. Applicando le precitate coordinate ermeneutiche al caso di specie, si può ritenere che, nel complesso, l'istanza di accesso *de qua* contiene tutti gli elementi che consentono di evidenziare l'interesse sottostante nonché l'identificazione dei documenti chiesti in ostensione.

A tale stregua, occorre altresì evidenziare che la ricorrente, al momento della

relativa presentazione, non era al corrente di informazioni dettagliate sulla propria posizione debitoria..

Né, sotto altro aspetto, la “Equitalia Sud, gestore privato di un “*pubblico servizio*” - *genus* a cui va esattamente ricondotta l'attività di riscossione dei tributi- potrebbe invocare la propria natura privata allo scopo di sottrarsi all'obbligo di esibire gli atti e i documenti richiesti dalla ricorrente, ai sensi dell'art. 15 della legge 11.2.2005 n. 15 (*conf.* Cons. Stato, Ad. Plen., dec. 5.9.2005 n. 5 e T.A.R. Veneto, Sez. I, 23 novembre 2006 n. 3899).

Pertanto, tenuto conto di tutte le circostanze fattuali, non smentite sostanzialmente da controparte, l'istanza della ricorrente inoltrata con raccomandata a/r in data 11.11.2014, ricevuta dalla resistente in data 14.11.2014, può essere ritenuta ammissibile.

Conseguentemente, ritiene il Collegio, che l'ostensione degli estratti di ruolo non può essere considerata sufficiente a considerare assolti gli obblighi di accesso, richiedendosi l'integrale produzione di ciascuna cartella esattoriale con relative notifiche, per consentire, al ricorrente, di avere certezza in ordine al complessivo ammontare ed alle relative causali delle pretese fiscali o tributarie a suo nome (*conf.*: Tar Calabria -Catanzaro Sez. I n. 219 del 24.2.2012 e Sez. II° , n. 1359 del 8.8.2014; Cons. Stato Sez. IV sent. n. 1705 del 31.3.2015) .

In definitiva, il ricorso va accolto e, per l'effetto, va fatto obbligo alla resistente società “Equitalia Sud spa”, di esibire copia delle cartelle e delle relative notifiche attinenti alla posizione della ricorrente, in coerenza con l'istanza di accesso. inoltrata con raccomandata a/r in data 11.11.2014, ricevuta dalla resistente in data 14.11.2014, ai sensi dell'art. 26 D.P.R. n. 602 del 1973.

4. Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda),

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione .

Condanna la “Equitalia Sud spa” al pagamento delle spese del presente giudizio, che liquida, forfettariamente e complessivamente, nella somma di €. 800 (euro ottocento), oltre accessori di legge, con distrazione in favore del legale ai sensi degli artt. 93 cpc e 26 cpa..

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Schillaci, Presidente

Concetta Anastasi, Consigliere, Estensore

Francesco Tallaro, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/06/2015

IL SEGRETARIO

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

•