

N. 00308/2015 REG.PROV.COLL.

N. 02139/2014 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso, numero di registro generale 2139 del 2014, proposto da:

De Simone Anna, rappresentata e difesa dagli avv. Antonio Salzano e Filippo Maria Salvo, con domicilio eletto, in Salerno, al Corso Vittorio Emanuele, 140, presso lo studio dell'Avv. Salzano;

contro

Equitalia Sud s. p. a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Paolo Maggi, con domicilio eletto, in Salerno, al Largo San Tommaso d'Aquino, 3, presso la Segreteria del T. A. R. Salerno;

per l'annullamento

della nota, prot. n. 628779 del 24.09.2014, dell'Equitalia Sud s. p. a., inerente la limitazione ed il differimento dell'accesso alla documentazione amministrativa richiesta dalla ricorrente;

del silenzio eventualmente formatosi in ordine alla richiesta di accesso alla documentazione amministrativa, presentata dalla ricorrente in data 1.09.2014;

d'ogni altro atto o provvedimento presupposto, connesso, conseguente o collegato, con espresso, ma non esclusivo, riferimento, alle cartelle esattoriali asseritamente esistenti ed asseritamente notificate alla ricorrente;

e per il riconoscimento del conseguente diritto della ricorrente all'ostensione della documentazione richiesta;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Equitalia Sud s. p. a.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 8 gennaio 2015, il dott. Paolo Severini;

Uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue.

## FATTO

Con istanza d'accesso agli atti, del 1.09.2014, la ricorrente ha chiesto ad Equitalia Sud s. p. a. di accedere ed estrarre copia di "una lunga serie di cartelle esattoriali che, a detta dell'Equitalia, sarebbero state recapitate" al suo domicilio, oltre che della documentazione attestante la regolare notificazione delle medesime; con nota del 24.09.2014, prot. 628779, Equitalia Sud s. p. a. ha trasmesso, alla stessa ricorrente, la sola documentazione afferente la notificazione di parte delle cartelle in questione, asserendo di voler quanto prima provvedere all'invio delle restanti notifiche; De Simone Anna lamentava, pertanto, la mancata integrale ostensione degli atti richiesti, articolando censure di violazione di legge (artt. 97 Cost., 22 e ss. l. 241/90, d. P. R. 184/2006, d. P. R. 602/73), oltre che d'eccesso di potere per sviamento, carenza d'istruttoria e motivazione, violazione del giusto procedimento, evidenziando sia la propria situazione legittimante, sia come la nota del 24.09.2014 fosse illegittima, vuoi perché solo parziale, vuoi perché differiva sine die l'accesso richiesto; sicché insisteva nel proprio diritto ad ottenere, non soltanto copia della notifica delle cartelle de quibus, ma anche la copia delle medesime cartelle (rectius: dell'estratto di cartella in possesso di Equitalia), citando giurisprudenza a supporto. Sulla scorta di queste premesse, la ricorrente chiedeva al Tribunale di "annullare i provvedimenti ed i comportamenti gravati e dichiarare l'obbligo di Equitalia di consegnare copia conforme della documentazione formalmente richiesta dalla ricorrente".

Si costituiva in giudizio Equitalia Sud s. p. a., eccependo l'inammissibilità del ricorso, per mancata notificazione ai soggetti "controinteressati", da identificarsi negli enti impositori, titolari dei crediti incorporati nelle cartelle di pagamento, di cui è stata richiesta l'ostensione; nonché l'inammissibilità del ricorso, "per assoluta mancanza di "collegamento" della situazione giuridica da tutelare con i documenti dei quali è chiesta l'ostensione", essendo la richiesta, come formulata, "meramente esplorativa, ipotetica ed astratta", avendo la ricorrente omissa di indicare nell'istanza di accesso, quale fosse il collegamento attuale fra le singole cartelle di cui chiede l'ostensione e la situazione giuridica da tutelare; ancora l'inammissibilità e, in ogni caso, l'infondatezza della domanda di accesso con riguardo alla richiesta di "copia integrale delle cartelle di pagamento"; al riguardo faceva presente che, ai sensi dell'art. 26, comma 5, d. P. R. n. 602/1973: "L'esattore 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"; sicché l'agente della riscossione – dopo la notificazione al contribuente della cartella di pagamento (ove non avvenga a mezzo pec) – restava in possesso, esclusivamente, dell'originale della matrice della cartella recante la relata di notificazione; osservava, pertanto, come non fosse possibile soddisfare la richiesta della ricorrente, di ricevere "copia integrale delle cartelle di pagamento" (salvo che per quelle notificate a mezzo di PEC, che, nella specie mancavano), in quanto documenti non materialmente esistenti presso gli archivi dell'Amministrazione, che di essi aveva conservato, come consentitole dalla legge, e in conformità con il modello ministeriale della cartella di pagamento, gli originali delle singole matrici recanti le

relate di notificazione; ancora, l'improcedibilità del ricorso, per sopravvenuta cessazione della materia del contendere, posto che – anche in considerazione della mole di documentazione, anche risalente nel tempo, richiesta dalla parte ricorrente – aveva riscontrato l'istanza di accesso agli atti con più comunicazioni; in particolare, già alla data di notificazione del ricorso introduttivo del giudizio, aveva trasmesso alla contribuente, con comunicazione del 24.09.2014 prot. n. 628779, le seguenti 15 relate di notificazione delle cartelle, di cui all'istanza di accesso del 4.8.2014: 100.2007.0035183152, 100.2008.0016732440, 100.2009.0004804664, 100.20090063218469, 100.2009.0084067049, 100.2010.004348745, 100.2010.0011353261, 100.2010.0017271091, 100.2010.0031995726, 100.2010.0038353989, 100.2010.0054833185, 100.2011.0016341680, 100.2011.0036160586, 100.2011.0041930129 e 100.2012.0019561988; successivamente, con nota del 15.10.2014, prot. 634029, aveva consegnato alla ricorrente ulteriori 19 relate di notificazione, ivi dettagliatamente indicate, e gli estratti di ruolo di tutte le cartelle richieste, con la precisazione che la cartella di pagamento n. 400.2013.00072883639000, dai propri archivi informatici non risultava notificata e che le relate, riferite alle cartelle 10020060000304129000 – 10020080058798158 – 10020100014395876501 e 10020110040028982501 erano state richieste al reparto competente e appena in suo possesso avrebbe provveduto alla loro spedizione; mentre con nota del 10.11.2014, prot. n. 762650, aveva trasmesso i referti di notifica delle cartelle 10020100014395876501 e 10020110040028982501, con la precisazione che i referti delle cartelle n. 100.2006.0000304120 e 100.2008.0058798158, data la loro vetustà, necessitavano di una ricerca manuale che sarebbe stata soddisfatta, ove effettivamente reperiti; evidenziava pertanto d'aver trasmesso alla ricorrente, sia prima che dopo la notifica del ricorso, in totale 36 relate di notificazione, sulle 40 richieste; e in allegato alla propria memoria, depositava i referti di notificazione delle cartelle di pagamento n. 100.2008.0050842921.000 e 100.2014.001410273; sicché in conclusione era cessata la materia del contendere in ordine all'accesso alle suindicate cartelle di pagamento, o meglio, alle relative relate di notificazione, con la conseguenza che il ricorso andava dichiarato improcedibile, ex art. 35 del c. p. a., posto che l'ostensione, in tal modo, sia pur frazionato, eseguita, quanto alla suddette relate di notifica, appariva "integralmente satisfattiva dell'interesse azionato".

All'udienza in camera di consiglio dell'8.01.2015 il ricorso era trattenuto in decisione, previo deposito d'ulteriore documentazione da parte della ricorrente (comunicazione preventiva d'iscrizione ipotecaria, emessa nei suoi confronti dall'Equitalia).

## DIRITTO

Il ricorso è in parte improcedibile, per cessata materia del contendere, in parte fondato, giusta le specificazioni seguenti.

Preliminarmente, va peraltro respinta l'eccezione d'inammissibilità del ricorso, per omessa notifica del medesimo agli enti impositori, identificati quali controinteressati, rispetto alla richiesta d'accesso in esame; tanto, sulla base della massima che segue: "Ai sensi dell'art. 3 comma 1, d. lg. 12 aprile 2006 n. 184 non può essere dichiarato inammissibile il ricorso avverso il rifiuto di accesso agli atti della Pubblica amministrazione per omessa notifica ai controinteressati, quando la stessa Amministrazione non ha ritenuto di consentire la partecipazione in sede procedimentale di altri soggetti che potrebbero subire un pregiudizio dall'accoglimento dell'istanza di accesso" (Consiglio di Stato – Sez. IV, 26/08/2014, n. 4308).

Quanto all'ulteriore eccezione d'inammissibilità, sollevata dalla difesa dell'Equitalia (per omessa specificazione, da parte della ricorrente, del collegamento esistente tra i documenti cui la stessa ha chiesto d'accedere e la situazione giuridica che intendeva tutelare), rileva il Collegio come, sulla tematica che ci occupa, sia intervenuta una recente pronunzia della Sezione, la n. 2447/2013 del 21.11 – 9.12.2013, la cui parte motiva è d'uopo riportare, nella parte d'interesse, in questa sede: "Il ricorso è fondato. Come affermato in giurisprudenza, infatti: "Poiché la cartella esattoriale

costituisce presupposto di procedure esecutive la richiesta di accesso ad essa è strumentale alla tutela dei diritti del contribuente in tutte le forme dall'ordinamento giuridico ritenute più rispondenti ed opportune, con la conseguenza che deve essere rilasciata, in copia, dalla società concessionaria al contribuente che abbia proposto, o voglia proporre ricorso, avverso atti esecutivi iniziati nei suoi confronti" (Consiglio di Stato – Sez. IV – 26/09/2013, n. 4801); si tenga anche presente quanto statuito nella recente sentenza della Sezione, del 6/08/2013, n. 1750: "Non è sufficiente, ai fini dell'interesse alla estrazione degli atti, relativamente a cartelle esattoriali e relative relate di notifica per i quali si chiedi l'accesso, il mero deposito in semplice copia degli estratti di ruolo, agli atti del fascicolo di causa, perché vanno esibiti gli atti in copia integrale e conforme all'originale, allo scopo di consentire la piena conoscenza del loro contenuto". Nella specie, il silenzio opposto dall'Equitalia Sud s. p. a., integrante implicito diniego dell'istanza della società ricorrente, è per definizione immotivato, e non è quindi dato comprenderne le ragioni: già soltanto questo dato di fatto sarebbe sufficiente, in cospetto di una disciplina dell'accesso improntata, in linea generale, alla massima trasparenza nell'azione della P. A. ed al principio di leale collaborazione tra P. A. e privato, oltre che in presenza dell'obbligo di legge, di natura generale, di fornire adeguata motivazione ad ogni provvedimento amministrativo, a determinare l'accoglimento del ricorso, in assenza del richiamo da parte della resistente alla sussistenza, nella specie, di specifici divieti che osterebbero all'ostensione degli atti richiesti. (...) Come opportunamente rilevato da parte ricorrente, infatti, in materia deve trovare applicazione l'indirizzo della giurisprudenza amministrativa, compendiato nella seguente massima: "Ai fini della sussistenza del presupposto legittimante per l'esercizio del diritto di accesso deve esistere un interesse giuridicamente rilevante del soggetto che richiede l'accesso, non necessariamente consistente in un interesse legittimo o in un diritto soggettivo, ma comunque giuridicamente tutelato, non potendo identificarsi con il generico ed indistinto interesse di ogni cittadino al buon andamento della attività amministrativa, ed un rapporto di strumentalità tra tale interesse e la documentazione di cui si chiede l'ostensione. Tale nesso di strumentalità deve, peraltro, essere inteso in senso ampio, posto che 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. In sostanza, l'interesse all'accesso ai documenti va valutato in astratto, senza che possa essere operata, 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" (Consiglio di Stato – Sez. V, 10/01/2007, n. 55 – conferma T. A. R. Campania, Napoli, sez. V, 15 febbraio 2005, n. 1070). Sotto tale profilo, non può negarsi che la società ricorrente vanta un interesse qualificato ed una certa legittimazione ad accedere alla documentazione negata, posta l'inconfigurabilità di esigenze di tutela di riservatezza ed essendo del tutto evidente la propria posizione differenziata e la titolarità di una posizione giuridica soggettiva, anche meramente potenziale, in conformità al disposto dell'art. 24, comma 7, della l. 241/1990, dove è chiarito che <deve comunque essere garantito l'accesso ai documenti la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici>, nonché tenuto presente che, per la giurisprudenza: "Il contribuente vanta un interesse concreto e attuale all'ostensione di tutti gli atti relativi alle fasi di accertamento, riscossione e versamento, dalla cui conoscenza possano emergere vizi sostanziali procedurali tali da palesare l'illegittimità totale o parziale della pretesa impositiva (in tal senso l'art. 22 comma 1, lett. b) l. n. 241/90)" (Consiglio di Stato, Sez. VI, 15.02.2012, n. 766)".

Le considerazioni che precedono valgono a disattendere l'eccezione di inammissibilità del ricorso, per carenza di substrato sostanziale, legittimante all'ostensione, formulata dalla difesa dell'Equitalia Sud s. p. a.

Quanto, poi, all'eccezione d'inammissibilità/infondatezza del ricorso, nella parte in cui lo stesso è volto a ottenere l'accesso, non solo alle relate di notifica delle cartelle specificate nell'istanza, ma anche alle stesse cartelle, si legga, per disattenderla, la massima seguente, espressione di un

indirizzo consolidato della giurisprudenza: “La previsione dell’art. 26, d. P. R. 29 settembre 1973 n. 602 comma 4, ai cui sensi “il concessionario deve conservare per cinque anni la matrice e la copia della cartella con la relazione dell’avvenuta notificazione o l’avviso di ricevimento e ha l’obbligo di farne esibizione su richiesta del contribuente o dell’Amministrazione”, <non individua una modalità di accesso ai documenti>, ma disciplina il rapporto giuridico corrente tra l’agente della riscossione e il debitore con specifico riferimento all’onere probatorio della pretesa di pagamento. Il che comporta che l’accesso ai ripetuti atti non può essere negato, avuto conto che è solo sulla scorta degli stessi che può essere comprovata, con onere a carico dell’agente di riscossione, l’idoneità del titolo esecutivo e non opposto nei termini di legge a sorreggere validamente le pretese di cui trattasi ovvero a sorreggere validamente dinieghi di rilascio di certificazioni di regolarità fiscale” (T. A. R. Campania – Napoli, Sez. VI, 21/04/2010, n. 2078; conformi: T. A. R. Calabria – Reggio Calabria, Sez. I, 26/10/2011, n. 767; T. A. R. Puglia – Bari, Sez. I, 5/05/2009, n. 1034).

Tanto implica che non può negarsi, in astratto, il diritto di parte ricorrente d’acquisire copia delle cartelle di pagamento, precisate in narrativa: l’agente della riscossione avrà dunque l’obbligo di ricercarle nei propri archivi e di consentirne l’accesso alla ricorrente, salvo che lo stesso agente della riscossione non dichiari, fornendone prova certa, che per alcune, o tutte, di esse, non è più in possesso dell’originale o di eventuali copie, nel qual caso, evidentemente, non potrà seguire l’accesso, ma ciò non per il preteso ostacolo giuridico, rappresentato dalla prefata disposizione dell’art. 26 del d. P. R. 29 settembre 1973, n. 602, bensì in applicazione del principio generale espresso dal noto brocardo: “Ad impossibilia nemo tenetur”.

Non ha pregio, in definitiva, l’assunto di parte resistente, secondo cui, terminato il periodo entro il quale la p. a. deve necessariamente custodire i documenti di propria competenza, la medesima sarebbe esonerata dal correlativo obbligo di esibizione degli stessi.

In conclusione, il ricorso è (in parte) fondato e va accolto, e va conseguentemente affermato il diritto della ricorrente d’accedere a – e di ottenere copia conforme di – tutte le cartelle domandate, nonché degli avvisi di ricevimento, relativamente a quelli non già trasmessi alla ricorrente, con le note specificate in narrativa, ovvero allegati all’atto di costituzione dell’Equitalia nel presente giudizio; tanto, nel termine perentorio di trenta giorni, a decorrere dalla comunicazione un via amministrativa, ovvero dalla notificazione a cura di parte, se anteriore, della presente sentenza. Stabilito, quindi, che il ricorso è (parzialmente) fondato, e che il ricorrente ha, quindi, diritto ad ottenere copia conforme dei documenti sopra precisati, il Collegio non può, d’altronde, esimersi dall’osservare (in ciò esprimendosi la ragione della pronuncia di parziale improcedibilità del gravame, per cessata materia del contendere) come l’Equitalia Sud s. p. a. abbia sia trasmesso alla ricorrente, prima e dopo la notifica del ricorso, sia prodotto in giudizio, una serie di avvisi di ricevimento, concernenti la massima parte delle cartelle di pagamento richieste (giusta le specificazioni, di cui in narrativa), relativamente ai quali, pertanto, nessun ulteriore obbligo d’ostensione è dato, ovviamente, ravvisare a suo carico; ma fermo restando, si ribadisce, l’obbligo di consentire al ricorrente l’accesso alle relative cartelle esattoriali, in copia conforme.

Naturalmente, da tale obbligo d’ostensione, deve ritenersi esclusa, per evidenti ragioni, l’unica cartella, che giusta quanto affermato nella memoria difensiva dell’Equitalia Sud s. p. a., non è stata affatto notificata alla ricorrente.

Quanto, poi, alla richiesta d’annullamento delle stesse cartelle di pagamento, “asseritamente esistenti ed asseritamente notificate alla ricorrente”, richiesta contenuta nell’atto introduttivo del giudizio, giusta la sua epigrafe, si rileva come la stessa sia rimasta, invero, allo stadio di mera asserzione, posto che, nel prosieguo del gravame, la ricorrente medesima non ha ulteriormente argomentato, a tale proposito; in ogni caso, non è forse superfluo osservare come tale istanza fuoriesca dal fuoco della presente decisione, in quanto palesemente in contrasto con la natura ed i limiti dell’odierno giudizio, evidentemente limitato al solo accertamento della legittimità, o meno, del parziale diniego d’accesso, opposto, dall’Equitalia Sud s. p. a., alla ricorrente medesima. In conformità alla regola della soccombenza, sia pure parziale, dell’Equitalia Sud s. p. a., la stessa va condannata al pagamento, in favore della ricorrente, delle spese e dei compensi del presente

procedimento (opportunamente ridotti, in conseguenza dell'evidenziata parziale cessazione della materia del contendere), i quali vanno liquidati, come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, l'accoglie in parte e per l'effetto ordina all'Equitalia Sud s. p. a. d'esibire e consegnare, alla ricorrente, copia conforme delle cartelle di pagamento, nonché delle relate di notifica delle stesse, secondo le specificazioni contenute in parte motiva, di cui all'istanza di accesso dell'1.09.2014, e tanto nel termine perentorio, pure indicato in motivazione;

dichiara, in parte, cessata la materia del contendere, relativamente a tutti gli avvisi di ricevimento, delle suddette cartelle di pagamento, già trasmessi alla ricorrente, ovvero prodotti in giudizio, dall'Equitalia Sud s. p. a.

Condanna l'Equitalia Sud s. p. a. al pagamento, in favore della ricorrente, delle spese e dei compensi relativi al presente giudizio, che liquida in complessivi € 750,00 (settecentocinquanta/00), oltre I. V. A. e C. N. A. P., come per legge.

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

Così deciso, in Salerno, nella camera di consiglio del giorno 8 gennaio 2015, con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Francesco Gaudieri, Consigliere

Paolo Severini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE  
DEPOSITATA IN SEGRETERIA

IL PRESIDENTE

Il 09/02/2015

IL SEGRETARIO

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

