

Diritto di accesso alle cartelle di pagamento: diritti e doveri

sentenza n. 1342 - 9/3/2016 - TAR - Campania, Sesta - Amministrativa

Fabrizia Rumma

Il Tar Napoli con la sentenza descritta in epigrafe ha dato seguito ad un principio, oramai maggioritario, che la giurisprudenza ha avallato in materia di ostensione delle cartelle esattoriali da parte di Equitalia (concessionaria per la riscossione).

Nel caso concreto esaminato, la Società-contribuente ha proposto ricorso avverso il diniego opposto dall'agente di riscossione al rilascio di una copia di una cartella di pagamento, del correlato ruolo e dell'avviso di accertamento, oltre che l'accertamento del diritto che la Società ricorrente avesse alla ostensione dei documenti richiesti.

Equitalia ha negato l'accesso ai suddetti documenti, sulla base di una carenza documentale che, nel caso di specie, consisteva nella mancanza della dichiarazione sostitutiva di certificazione attestante, in capo alla Sig.ra C.C. che aveva sottoscritto l'istanza di accesso, la qualità di legale rappresentante della società.

Su tale punto, i giudici napoletani hanno espressamente statuito che: *“Nel sottoscrivere l'istanza la sig.ra C.C. si è dichiarata nella qualità di amministratore e rappresentante legale della Carbone Alimenti Doc s.r.l., con ciò rendendo – nella sostanza - una dichiarazione sostitutiva in ordine al possesso delle indicate e dichiarate qualità con allegata fotocopia della carta di identità. Si consideri che il d.P.R.n. 445 del 2000 pone oramai la regola generale della facoltà per il privato, nei rapporti con le pubbliche amministrazioni, per esse intendendosi anche i concessionari e/o i gestori di servizi pubblici, di comprovare il possesso di status, qualità, fatti con dichiarazione resa sotto responsabilità. Tale è, al di là della sacramentalità della forme, la dichiarazione resa in occasione dell'istanza di accesso in questione quanto al possesso della ripetuta qualità di legale rappresentante della società. A ciò aggiungasi che il sistema normativo vigente addirittura impedisce al privato, nei rapporti con la pubblica amministrazione, la produzione di certificati, consentendo e prevedendo, con disposizione di carattere chiaramente complementare, un **significativo potere di accertamento di ufficio in capo al soggetto destinatario delle istanze del privato.***

*In altri termini, la richiesta di integrazione documentale e la successiva declaratoria di inammissibilità dell'istanza di accesso per non essere stata ottemperata la detta richiesta sono, ad avviso del Collegio, illegittime poiché sostanziano un **non consentito appesantimento procedurale.**”*

È di solare evidenza, dunque, che: **a.-** il privato, nei rapporti con la PA (in tal caso in materia di diritto di accesso agli atti) **non** ha nessun **obbligo** normativamente definito di provare il possesso di status o qualità mediante una dichiarazione certificata, anzi, è onere dell'Amministrazione procedere d'ufficio su tali verifiche; **b.-** d'altronde, la finalità intrisa nel diritto di accesso ai documenti amministrativi è quella di riconoscere al privato il diritto di partecipazione al procedimento in vista dell'espletamento di una più ampia difesa, e richieste fuorvianti di

integrazioni documentali non fanno altro che alimentare un non consentito **appesantimento procedurale**.

Ciò chiarito, il principio di massima che si evince dalla presente decisione è decisamente un altro. È bene fare un po' di chiarezza sul punto.

In materia di riscossione delle imposte sul reddito, è utile riportare l'**art. 26 del d.p.r. n. 602/1973** che afferma: "[...]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**.[...]"

Equitalia, in qualità di società concessionaria del servizio pubblico di riscossione, ha dunque l'obbligo di esibizione della cartella di pagamento in seguito a richiesta dell'interessato.

La norma trova la sua ratio nel fatto che l'originale della cartella di pagamento rimane nel possesso dell'amministrazione finanziaria, di guisa che l'unico atto che viene notificato al contribuente è l'estratto di cartella; sul punto difatti troviamo svariata giurisprudenza che pone su piani diversi il ruolo, l'estratto di ruolo e la cartella vera e propria (Cass. 19704/2015; Cons.Stato n.4209/2014; T.a.r. Puglia n. 381/2015; Cons.Stato n. 7486/2009; Cons. Stato n. 2243/2009).

È conseguente, dunque, da parte del privato, esigere l'originale (o una copia quando l'estratto viene smarrito) della cartella esattoriale, che, peraltro, costituisce atto di precetto fondato sulle pretese creditorie derivanti dal ruolo (titolo esecutivo). Atto fortemente lesivo che giustifica in toto la tutela in termini di difesa che il Legislatore ha inteso preservare all'istante (si veda art. 22 co. 2 L.241/1990)[1].

Detto ciò, il Tar Napoli avalla completamente l'obbligo normativamente imposto dal legislatore tributario, in tali termini: *"la richiesta del contribuente non può mai 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 costituisce 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" (Cons. Stato Sez. IV, 30 novembre 2009, n. 7486). Va poi evidenziato che **a nulla rileva** che gli atti in questione (id est cartelle di pagamento) risultino, in via di ipotesi, **già notificati**. E' stato di recente evidenziato (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, n. 1705 del 31.3.2015) che le amministrazioni agiscono in via procedimentalizzata ed hanno **l'onere di conservare copia degli atti inoltrati al privato**, che potrebbe non esserne più in possesso per svariate ragioni (disordine, perdita del documento, malconservazione, trasloco, furto etc). Il privato che non è più in possesso di un atto –che pur doveva diligentemente conservare – **non può essere mutilato nella propria difesa**, a cagione di tale accadimento: ritrae dallo stesso una "sanzione" endemica (paga, infatti, il rilascio della copia) ma ha il diritto comunque ad ottenerne copia per difendersi (arg. anche ex Cass. civ. Sez. VI - 5, Ord., 30-07-2013, n. 18252 in punto di **necessità per le Amministrazioni di "provare" ciò che hanno comunicato al privato**).*

La circostanza per cui la cartella non è più materialmente esistente presso gli archivi dell'amministrazione non può impedire l'esercizio del

diritto di accesso che può essere soddisfatto producendo copia di quanto debitamente conservato negli archivi informatici dell'amministrazione ed attestandone la conformità a quanto appunto rinvenibile negli archivi medesimi."

Da ciò è agevole affermare che l'**Amministrazione finanziaria** (l'Ente impositore o l'agente della riscossione) **è sempre obbligata all'ostensione dei documenti tributari richiesti dal privato**, ai fini dell'esercizio del diritto di difesa da parte del contribuente. A ciò non osta la prova della notifica dell'atto, o che non sia più esistente presso gli archivi informatici.

Nel caso di specie, d'altronde, il diritto di accesso è più che fondato perchè il ricorrente ha

specificato ed identificato il numero della cartella di pagamento che intendeva visionare; non vale dunque parlare di accesso con funzioni meramente esplorative[2]. La richiesta rispetta il criterio stabilito dall'art. 22 L. 241/1990: l'interesse è diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso. Concludendo, i giudici hanno ritenuto la illegittimità del diniego opposto dall'Amministrazione, oltre che accertato il diritto del ricorrente a prendere visione ed estrarre copia dei documenti richiesti.

[1] "L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza".

[2] Sul tema la Giurisprudenza afferma che: *"Il diritto d'accesso riguarda esclusivamente documenti già esistenti e detenuti dall'Amministrazione, sicché non può essere invocato allorché lo stesso interessato non chiede l'esibizione di documenti di cui sia certa l'esistenza, ma intende provare l'esistenza di documenti che egli afferma essere stati a suo tempo formati, atteso che, agendo diversamente ed ammettendo una richiesta di esibizione di documenti non corredata con la prova dell'esistenza delle notizie riferibili all'interesse di cui l'istante è titolare, in essi contenute, essa si trasformerebbe in un inammissibile strumento di controllo sull'attività stessa"*. (v. tra molte Cons.Stato n. 7225/2009; n. 892/2013).