

Consiglio di Stato
Sezione 4
Ordinanza del 13 dicembre 2021n. 8288
REPUBBLICA ITALIANA
Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale
Sezione Quarta

ha pronunciato la presente

ORDINANZA DI RIMESSIONE ALL'ADUNANZA PLENARIA

sul ricorso in appello numero di registro generale 668 del 2017,
proposto dal signor Gi. De Si., rappresentato e difeso dall'avvocato Fa. Ra., con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

Eq. Se. di Ri. S.p.a., in persona del legale rappresentate pro tempore, rappresentata e difesa
dall'avvocato Fa. Fr. Fr., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, per la riforma
della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina,
sezione prima, n. 659 del 28 ottobre 2016, resa tra le parti, concernente l'accertamento del diritto di
accesso alle cartelle di pagamento.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Eq. Se. di Ri. S.p.a.;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 17 giugno 2021, svoltasi in video conferenza ai sensi
dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, il consigliere Nicola D'Angelo;

Nessuno presente per le parti;

Il signor Gi. De Si. ha impugnato dinanzi al Tar di Latina **il diniego di Eq. Su. relativo all'istanza
di accesso agli atti presentata in data 1° aprile 2016.**

**1.1. In particolare, la richiesta di accesso ha avuto ad oggetto diciotto cartelle di pagamento ed è
stata finalizzata alla verifica dell'esatta corrispondenza tra le stesse cartelle ed il ruolo formatosi.**

1.2. Eq., tuttavia, con nota 30 marzo 2016, ha evidenziato che le cartelle richieste "*risultano estinte
in data 30.31.2016*" ad eccezione della cartella n. 05720150022577474 per la quale è stato
consentito l'accesso al solo estratto di ruolo.

Il Tar di Latina, con la sentenza indicata in epigrafe, ha respinto il ricorso, rilevando che il
concessionario, in data 19 settembre 2016, aveva depositato copia delle relate di notifica relative a
tutte le cartelle richieste.

Contro la suddetta sentenza ha proposto appello il signor De Si., prospettando come unico ed
articolato motivo di gravame il difetto di motivazione della sentenza impugnata **che non avrebbe
tenuto conto che le cartelle richieste non gli erano mai state consegnate, avendo lo stesso ricevuto
solo le relazioni di notificazione.**

Eq. si è costituita in giudizio, chiedendo il rigetto dell'appello.

La causa è stata trattenuta in decisione nelle camere di consiglio del 17 giugno 2021 e del 6 ottobre
2021, svoltesi in video conferenza ai sensi del decreto legge n. 137 del 2020.

**Oggetto della presente controversia è l'incompleto riscontro da parte dell'appellata Eq. della
istanza di accesso del 1° aprile 2016.**

In particolare, a fronte della richiesta dell'appellante, non venivano ostese le cartelle di pagamento
indicate nella stessa istanza, **ma solo le relative relazioni di notifica.**

Ciò premesso, tenuto conto che in relazione **alla materia dell'accesso alle cartelle esattoriali e più in
generale in tutti i casi nei quali la richiesta sia stata fatta per un atto dell'Amministrazione
comunque notificato all'interessato, sono intervenute pronunce di diverso tenore, il Collegio ritiene
di deferire la questione all'esame dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 99,
comma 1, c.p.a.**

Prima di passare all'esame delle diverse conclusioni cui è giunta la giurisprudenza, soprattutto di questa Sezione, è opportuno evidenziare che le disposizioni rilevanti in materia sono contenute nel d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 ("Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito") ed in particolare nell'art. 25, che indica la nozione di cartella di pagamento, e nell'art. 26, relativo alle modalità di notificazione della stessa cartella (e nel comma 5 agli oneri inerenti la sua conservazione). L'art. 12 dello stesso decreto dà poi la nozione giuridica del ruolo e del suo contenuto.

Quanto al contrasto nella giurisprudenza esso emerge nei casi in cui l'accesso alle cartelle esattoriali è chiesto con riferimento o all'estratto di ruolo o alle cartelle di pagamento.

A questo proposito è possibile enucleare una sintetica rassegna delle sentenze e delle ordinanze di questa Sezione di segno favorevole ad un'ampia accezione del diritto di accesso.

10.1. Alcune decisioni ammettono tout court l'accesso alle cartelle esattoriali (cfr. Sez. IV, 30 novembre 2015, n. 5410; 17 novembre 2016, nn. da 4760 a 4764). Altre affermano in linea di principio l'esistenza del diritto all'accesso alle cartelle di pagamento escludendolo tuttavia se l'agente della riscossione, rispettando determinate formalità, certifichi l'inesistenza di documenti in suo possesso (Sez. IV, 31 marzo 2015, nn. da 1696 a 1705). Altre ancora, assunte specialmente in sede cautelare, negano l'accesso alle cartelle, ma ritengono sufficiente a soddisfare l'interesse dell'istante la conoscenza dell'estratto di ruolo, l'avviso di ricevimento e l'attestazione del soggetto notificante, mentre negano l'onere di produrre copia integrale delle cartelle, in quanto non in possesso dell'agente della riscossione, e di fornire ulteriori informazioni (quali quelle su messi e agenti notificatori) non contenute in documenti amministrativi e sulle quali il privato non ha interesse all'accesso (Sez. IV, ordinanza 16 giugno 2016, n. 2240; ordinanze 10 marzo 2017, n. 1004, n. 1006, n. 1007; sentenze 26 maggio 2017, n. 2477 e 7 agosto 2017, n. 3947).

10.2. In particolare, queste pronunce hanno riconosciuto che il contribuente vanta un interesse concreto ed 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), della legge n. 241 del 1990) (cfr. cit. Cons. Stato, Sez. IV, 30 novembre 2015 n. 5410) **e come "l'accesso ai documenti non può essere soddisfatto dall'esibizione di un documento che l'amministrazione e non il privato ricorrente giudica equipollente.** Elemento fondamentale dell'actio ad exhibendum **è la conformità del documento esibito dal privato all'originale"** (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 12 maggio 2014, n. 2422).

10.2.1. L'obbligo di esibizione persisterebbe, secondo le suddette sentenze, anche per le cartelle di pagamento anteriori al periodo quinquennale previsto dal ricordato art. 26 del d.P.R. n. 602/1973, osservando come la pretesa erariale si prescriva nel termine di dieci anni, periodo nel quale la pretesa può essere portata ad esecuzione, con conseguente obbligo di conservazione degli atti presupposti, tra i quali la cartella di pagamento (in sostanza, il termine quinquennale di cui al citato art. 26 sarebbe un obbligo minimo di conservazione delle cartelle per un quinquennio e non un termine massimo di conservazione delle stesse, non potendo incidere sul termine decennale di prescrizione ordinaria nell'ambito del quale l'interessato può esercitare gli strumenti di tutela messi a disposizione dall'ordinamento).

10.3. In altre pronunce (cfr. Sez. IV, 6 novembre 2017, n. 5128) si è evidenziato che la questione dell'accesso alle cartelle esattoriali va in concreto declinata avuto riguardo alle modalità di notifica adottate nella specie, nel senso che la piena esplicazione del diritto può trovare un limite obiettivo nella configurazione materiale dell'atto che la richiesta prende a oggetto, cioè nel supporto fisico della cartella esattoriale. Ai sensi dell'art. 26, primo comma, del d.P.R. n. 602/1973, la notifica può infatti avvenire o ad opera di ufficiali della riscossione o di altri soggetti abilitati o mediante servizio postale con l'invio di raccomandata con avviso di ricevimento o a mezzo P.E.C. secondo le modalità previste dal decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68. **Nella prima e nella terza ipotesi resta conservato l'originale dell'atto.** In questi casi, il diritto di accesso è dunque facilmente e legittimamente esperibile. La sentenza evidenziata sottolinea

anch'essa che l'accesso a copie di cartelle esattoriali di pagamento non potrebbe essere legittimamente negato dall'agente della riscossione con riferimento all'avvenuto decorso del quinquennio entro il quale - a norma del ciato art. 26, quarto comma, del d.P.R. n. 602/1973 - essa sarebbe obbligata a conservarle.

10.3.1. Con riguardo alla notifica per il tramite del servizio postale la sentenza n. 5128/2017 richiama l'orientamento consolidato della Corte di cassazione nel senso che *"la cartella esattoriale altro non è... che la stampa del ruolo in unico originale notificata alla parte, il titolo esecutivo è costituito dal ruolo e l'amministrazione non è quindi in grado di produrre le cartelle esattoriali, il cui unico originale è in possesso della parte debitrice. Essendo stati prodotti gli estratti del ruolo, essi sono validi ai fini probatori e in particolare, per quanto qui interessa, sia per la prova del credito esattoriale che per individuare a tutela di quale tipo di credito agisca l'amministrazione. L'estratto di ruolo è una riproduzione fedele ed integrale degli elementi essenziali contenuti nella cartella esattoriale: esso deve contenere tutti i dati essenziali per consentire al contribuente di identificare a quale pretesa dell'amministrazione esso si riferisca (e per consentire al contribuente di apprestare le sue difese e al giudice ove adito di verificare la fondatezza della pretesa creditoria o gli altri punti sollevati dall'opponente"* (cfr. Cass. sez. III, 23 giugno 2015, n. 12888; sez. trib., 19 aprile 2017, n. 9845).

10.3.2. Seguendo questo indirizzo, quando la cartella esattoriale sia stata notificata mediante il servizio postale, l'agente della riscossione:

a) potrebbe legittimamente rispondere a una richiesta di accesso agli atti producendo copia degli estratti di ruolo delle cartelle di pagamento e delle relate di notifica ovvero dei pertinenti avvisi di ricevimento (cfr. Cass., sez. trib., n. 9845/2017, cit.; sez. VI, 11 ottobre 2017, n. 23902);

b) a piena tutela dell'interesse del privato, sarebbe comunque tenuto ad attestare - con una specifica dichiarazione formale, della quale si assume la responsabilità, contenuta nella copia dell'estratto di ruolo prodotta o in un autonomo documento - che i dati riportati nell'estratto corrispondono alle risultanze dei ruoli e che né presso di sé né presso altra Amministrazione esistono gli originali richiesti.

10.4. Alla luce di queste coordinate si pone poi le sentenze di questa Sezione n. 1667 del 26 febbraio 2021, che ha innanzitutto affermato come non vi sia motivo di negare al privato il diritto di accesso alle cartelle esattoriali che lo riguardano. Di conseguenza, ha concluso che il concessionario della riscossione deve rispondere della richiesta di accesso producendo copia degli estratti di ruolo delle cartelle di pagamento e delle relate di notifica ovvero dei pertinenti avvisi di ricevimento, evidenziando come l'art.10 del d.P.R. n. 602/1973 definisca (comma 1, lett. b), il ruolo come *"l'elenco dei debitori e delle somme da essi dovute formato dall'ufficio ai fini della riscossione a mezzo del concessionario"*. Ai sensi del successivo art. 24, il ruolo è consegnato al concessionario per la riscossione, secondo modalità indicate con decreto ministeriale. L'art. 6 del D.M. 3 settembre 1999, n. 321 ("Contenuto minimo della cartella di pagamento") prevede poi che "il contenuto minimo della cartella di pagamento è costituito dagli elementi che, ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2, devono essere elencati nel ruolo, ad eccezione della data di consegna del ruolo stesso al concessionario e del codice degli articoli di ruolo e dell'ambito".

10.4.1. Tali adempimenti non mutano se alla consegna dei ruoli in forma cartacea si sostituisce la trasmissione telematica dei ruoli medesimi all'agente della riscossione da parte dell'ente impositore. Anche in questo caso, infatti, l'agente della riscossione, onde adempiere agli obblighi che gli sono normativamente imposti, deve conservare quanto gli è stato telematicamente trasmesso e certamente l'originale (o comunque copia conforme) della cartella di pagamento. In ogni caso, la conservazione "informatica" dei documenti trasmessi consente in ogni momento la produzione di una copia del documento stesso, onde corrispondere alla eventuale richiesta che di esso faccia un soggetto interessato.

10.4.2. A fronte di ciò, la citata sentenza n. n. 1667/2021 ha evidenziato che:

"- in primo luogo, non è possibile ritenere che l'agente della riscossione non sia in possesso dei ruoli: può non essere in possesso di questi ultimi "in forma cartacea", ma certamente non può non

avere archiviazione degli stessi, quale che ne sia il metodo (in caso contrario mancherebbe la "memoria" del presupposto stesso dell'attività di recupero);

*- in secondo luogo, **non può non avere - a prescindere da quale sia stata la forma di notificazione prescelta - copia della cartella di pagamento notificata**, poiché appare evidente come, per principio generale e per puntuale disciplina positiva (a partire dagli artt. 137 ss. c.p.c.), non può configurarsi attività di notificazione che non preveda la conservazione dell'originale (o comunque di altra copia) dell'atto del quale è stata notificata una copia (v. art. 137, co. 2, c.p.c.).*

Né, d'altra parte, la conservazione di copia di un atto pubblico oggetto di notifica al privato può dipendere dalla modalità di notifica prescelta.

Laddove viceversa ciò non fosse riscontrabile nella concreta prassi amministrativa, appare evidente come si verterebbe in una situazione di grave violazione di legge".

10.4.3. Di conseguenza, la sentenza ha affermato che il rifiuto dell'accesso al ruolo ed alla cartella di pagamento non può essere fondato sulla "inesistenza" dei documenti presso l'agente della riscossione, ovvero (quantomeno) sulla impossibilità di riprodurli, pena la illecita disapplicazione di una pluralità di disposizioni di legge e di regolamento e la sussistenza di un'azione amministrativa cui sono estranei basilari principi di documentazione e conservazione degli atti.

Di segno diverso, cioè per una interpretazione più restrittiva del diritto di accesso in materia, sono invece altre sentenze di questa Sezione.

11.1. In particolare, nella sentenza n. 5035 del 1° luglio 2021, pur non disconoscendosi in linea di principio l'esistenza del diritto in capo al contribuente di ottenere l'esibizione delle cartelle esattoriali che lo riguardano, è stata affermato che se le cartelle originali sono state prodotte in unico originale notificato al contribuente e l'Amministrazione ha dichiarato di non essere in possesso di altro originale, non sarebbe sussistente un diritto all'accesso (alla stregua di un principio generale nei procedimenti di accesso l'esercizio del relativo diritto non potrebbe che riguardare i documenti esistenti e non anche quelli comunque irreperibili).

11.1.1. L'Amministrazione non sarebbe neppure tenuta a conservare per cinque anni le cartelle esattoriali alla luce dell'art. 26, comma 5, del d.P.R. n. 602/1973 "il concessionario 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". Quindi non un obbligo di conservazione della cartella.

11.2. In una precedente pronuncia, la n. 7226 del 20 novembre 2020, questa Sezione, richiamando le sentenze n. 4786 del 2019, n. 3851 del 2018 e n. 5126 del 2017, aveva anche rilevato che:

"a) non vi è ragione di negare al privato, in linea di principio, il diritto di accesso alle cartelle esattoriali che lo riguardano (in particolare, ferma l'esclusione del diritto di accesso nei procedimenti tributari sancita dalla legge [art. 24, comma 1, lett. b), della legge 7 agosto 1990, n. 241], vale comunque il comma 7, primo periodo, del medesimo art. 24, secondo il quale "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");

b) la questione dell'accesso alle cartelle esattoriali va esaminata - in concreto - avuto riguardo alle modalità di notifica adottate nei singoli casi, sicché la piena esplicazione del diritto può trovare un limite (obiettivo) nella naturale configurazione materiale dell'atto che la richiesta prende a oggetto, cioè nel supporto fisico della cartella esattoriale;

c) quando la cartella esattoriale sia stata notificata mediante il servizio postale, l'agente della riscossione può legittimamente rispondere a una richiesta di accesso agli atti, producendo copia degli estratti di ruolo delle cartelle di pagamento e delle relate di notifica ovvero dei pertinenti avvisi di ricevimento;

d) l'agente della riscossione è tenuto ad attestare - con una dichiarazione formale, della quale si assume la responsabilità, contenuta nella copia dell'estratto di ruolo prodotta o in un autonomo documento - che i dati riportati nell'estratto corrispondono alle risultanze dei ruoli e che né presso di sé né presso altra Amministrazione esistono gli originali richiesti".

Alle due tesi sopra richiamate (contrapposte soprattutto sull'onere di conservazione delle cartelle esattoriali alla luce dell'ultimo comma dell'art. 26 del d.P.R. n. 602/1973) può poi essere aggiunta una ulteriore considerazione che collega il diritto di accesso nel caso in esame al concreto interesse del richiedente.

12.1. Più nel dettaglio, secondo questa impostazione nella richiesta di accesso, al di là della natura e consistenza dell'atto (estratto del ruolo - cartella), l'interessato dovrebbe dimostrare anche il nesso di strumentalità all'ostensione.

12.2. La tesi in esame si fonda sulle pronunce dell'Adunanza plenaria n. 19 del 25 settembre 2020 e n. 4 del 2021 che, seppure in diversa materia (familiare e societaria), hanno affermato la necessità di corrispondenza e di collegamento tra la situazione che si assume protetta ed il documento di cui si invoca la conoscenza.

12.3. Il caso di specie, dunque andrebbe ricompreso nell'ipotesi dell'accesso difensivo ai sensi dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241 del 1990, con la conseguenza che si dovrebbe escludere che sia sufficiente nell'istanza di accesso un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive.

12.3.1. Tale impostazione deriverebbe dalla circostanza che spesso il richiedente afferma genericamente di non avere la disponibilità della cartella, pur essendo la stessa stata notificata, non indicando né eventuali irrivalenze della stessa notifica, né altre cause di forza maggiore.

12.3.2. La finalità dell'accesso imporrebbe infatti che sia dedotto e rappresentato dalla parte in modo puntuale e specifico nell'istanza di ostensione il rapporto tra esigenze di conoscibilità della documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare.

Nella ricostruzione fin qui operata infine non può essere tralasciato che appare comunque principio ormai consolidato che 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 dovrebbe essere del tutto ultronea (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 31 marzo 2021 n. 2682).

13.1. Come anche va ricordato, che nell'esame del caso, lo Statuto del contribuente (legge 27 luglio 2000, n. 212) espressamente indica quali principi fondati il rapporto tra Amministrazione finanziaria e cittadini quelli della collaborazione, della correttezza e della buona fede.

Per le ragioni sopra esposte, il Collegio, nella consapevolezza della delicatezza della questione controversa e del suo evidente carattere di massima, rimette, ai sensi dell'art. 99, comma 1, c.p.a. l'affare all'Adunanza Plenaria, per la decisione in ordine al punto di diritto de quo, al fine di dirimere i contrasti attuali e, soprattutto, potenziali in proposito, sia in primo, sia in secondo grado.

14.1. Valuterà l'Adunanza Plenaria se definire il secondo grado del giudizio o se rimettere la decisione a questa Sezione, una volta enunciato il principio di diritto.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe (n. 668/2017), ne dispone il deferimento all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Manda alla segreteria della sezione per gli adempimenti di competenza, e, in particolare, per la trasmissione del fascicolo di causa e della presente ordinanza al segretario incaricato di assistere all'Adunanza Plenaria.

Così deciso dal Consiglio di Stato, nelle camere di consiglio del 17 giugno 2021 e del 6 ottobre 2021, svoltesi da remoto in video conferenza, ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, con l'intervento dei magistrati:

XXXXXXXXXXXX - Presidente

XXXXXXXXXXXX - Consigliere

XXXXXXXXXXXX - Consigliere

XXXXXXXXXXXX - Consigliere, Estensore

XXXXXXXXXXXX - Consigliere