

Agli Ordini degli Avvocati
dell'Emilia-Romagna

Agli Ordini dei Dottori Commercialisti
ed Esperti Contabili dell'Emilia-
Romagna

Ai Consigli Provinciali dei Consulenti
del Lavoro dell'Emilia-Romagna

Alla Federazione Regionale
dei Geometri e Geometri Laureati
dell'Emilia-Romagna

Alle Direzioni Provinciali

OGGETTO: *Presentazione delle istanze di accesso agli atti ai sensi dell'art. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990 n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) nonché del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006 n. 184 (Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi)*

Premessa

Negli ultimi anni, anche alla luce dei recenti orientamenti giurisprudenziali del Consiglio di Stato e dell'evolversi della disciplina normativa e regolamentare, si è assistito ad un costante aumento delle richieste di accesso agli atti inviate a questa Direzione regionale e alle Direzioni provinciali della regione, in particolar modo concernenti l'Anagrafe dei rapporti finanziari e/o i dati reddituali e patrimoniali.

Considerate le peculiari finalità di pubblico interesse sottese al principio di trasparenza dell'attività amministrativa, quale strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione, al fine di regolamentare in modo

organico e coordinato l'esercizio del diritto di accesso documentale e consentire una lavorazione più fluida delle istanze presentate presso gli Uffici dell'Agenzia delle entrate dell'Emilia Romagna, si forniscono alcune indicazioni operative e precisazioni utili allo scopo.

Tali indicazioni si rendono opportune anche per superare le frequenti problematiche attinenti alla presentazione di istanze incomplete negli elementi indispensabili e/o carenti nella documentazione, nonché in caso di istanze indirizzate ad Ufficio non competente all'ostensione (fermo restando che le istanze presentate ad Uffici incompetenti vengono poi inoltrate alle strutture correttamente individuate per la trattazione, informando l'istante della trasmissione).

In linea generale, appare altresì utile evidenziare fin da ora come l'accesso documentale disciplinato dagli artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241, non costituisca l'unico strumento offerto dall'ordinamento giuridico ai fini dell'accesso a dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

Altri strumenti analoghi, che seguono un diverso procedimento, sono infatti previsti nel codice di procedura penale e nel codice di procedura civile (e relative disposizioni attuative): la richiesta di documentazione ai fini delle indagini difensive (artt. 391-*quater* e 391-*nonies* c.p.p.); la richiesta di informazioni rilevanti per l'individuazione di cose e crediti da sottoporre ad esecuzione o a sequestro conservativo, oppure per la ricostruzione dell'attivo e del passivo nell'ambito di procedimenti in materia di famiglia e di quelli relativi alla gestione di patrimoni altrui (articoli 492-*bis* c.p.c. e 155-*quater*, 155-*quinquies* e 155-*sexies*, disp. att. c.p.c.); le richieste di dati, documenti e informazioni da parte degli organi di procedure concorsuali (ad esempio, il curatore della liquidazione giudiziale) o da altri soggetti che intervengono in procedure concorsuali (gli Organismi di composizione della crisi, cd. "OCC"), al fine della ricostruzione del patrimonio dei soggetti nei cui confronti si è aperta (o eventualmente si aprirà) la procedura (artt. 49 e 65 del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza).

1. Modalità di presentazione dell'istanza di accesso documentale ai sensi degli artt. 22 e ss. della l. 241/1990 e individuazione dell'Ufficio competente

Premesso che il diritto di accesso documentale si esercita secondo le modalità e nei limiti di cui al capo V della l. 241/1990 e della correlata disciplina regolamentare, l'istanza può essere presentata, personalmente dall'interessato¹ o da persona da questa delegata, alla competente struttura dell'Agenzia, individuabile nell'Ufficio **che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente** (art. 25, comma 2, l. 241/1990).

In particolare:

- per i documenti che si trovano nella disponibilità esclusiva dell'Ufficio che li ha formati o che sono conservati in formato cartaceo, la competenza spetta alla struttura che detiene il documento nei propri archivi (digitali o cartacei);

- per i documenti o i dati contenuti nelle banche dati informatizzate accessibili alla generalità degli Uffici, la competenza spetta all'Ufficio individuato in base al domicilio fiscale dell'istante.

L'istanza deve essere inviata all'Ufficio competente con espressa indicazione del riferimento normativo ai sensi del quale si chiede l'accesso agli atti². Tale specifica risulta utile per il celere inquadramento della richiesta e l'individuazione dell'iter procedimentale da seguire.

La richiesta può essere trasmessa per via telematica, secondo le modalità previste dall'articolo 65 del Codice dell'amministrazione digitale, oppure presentata a mezzo posta, fax o a mano, ai sensi dell'articolo 38, commi 1 e 3, del Testo unico sulla documentazione amministrativa.

¹ A norma dell'art. 22, comma 1, lett. b), della L. 241/1990, sono soggetti interessati quelli *“che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”*.

² A tale scopo, può essere preferibile utilizzare l'apposito modello reperibile sul sito internet dell'Agenzia, all'interno della sezione “Istanze – Accesso documentale” presente in ogni profilo contribuente (Cittadini, Imprese, Professionisti, Intermediari, Enti e PA).

1.1 Ripartizione della competenza tra la Direzione regionale e le Direzioni provinciali in materia di accesso all'Anagrafe dei rapporti finanziari e/o ai dati reddituali/patrimoniali

Per quanto riguarda l'organizzazione e la ripartizione delle competenze tra la Direzione regionale e le Direzioni provinciali dell'Emilia Romagna ai fini della trattazione delle istanze in materia di rapporti finanziari e/o dati reddituali/patrimoniali, si precisa quanto segue.

Qualora l'istanza contenga **esclusivamente** la richiesta di accesso ai dati e alle informazioni presenti nell'Anagrafe dei rapporti finanziari, la competenza per l'istruttoria, l'adozione del provvedimento finale e il rilascio documentale è riservata a questa Direzione regionale.

Qualora invece l'istanza dovesse contenere **anche, o esclusivamente**, la richiesta di accesso ai dati reddituali e patrimoniali, l'istruttoria procedimentale, l'adozione del provvedimento finale e il rilascio dei documenti saranno curati dalla Direzione provinciale competente, individuata in base al domicilio fiscale del richiedente.

Di seguito un breve schema riepilogativo.

DATI RICHIESTI	UFFICIO COMPETENTE
SOLO ANAGRAFE DEI RAPPORTI FINANZIARI	DIREZIONE REGIONALE EMILIA ROMAGNA
ANAGRAFE DEI RAPPORTI FINANZIARI + DATI REDDITUALI/PATRIMONIALI	DIREZIONE PROVINCIALE
SOLO DATI REDDITUALI/PATRIMONIALI	DIREZIONE PROVINCIALE

1.2 Istanze concernenti la richiesta di accesso a dati e documenti non formati dall'Agenzia delle entrate

In considerazione della frequente ricezione di richieste di accesso concernenti atti o dati non formati o detenuti dall'Agenzia delle entrate, si forniscono i seguenti chiarimenti:

- le istanze contenenti una richiesta di accesso ai dati relativi alla titolarità di veicoli registrati vanno inviate all'Ufficio del Pubblico Registro Automobilistico, cui spetta la competenza in materia;
- le istanze contenenti una richiesta di accesso ai dati su eventuali partecipazioni societarie e quote vanno inviate alla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, cui spetta la competenza in materia;
- le istanze contenenti una richiesta di accesso relativa alla formazione e notifica delle cartelle di pagamento vanno inviate all'Agenzia Entrate Riscossione, cui spetta la competenza in materia;
- le istanze contenenti una richiesta di accesso ai dati previdenziali vanno inviate all'INPS, cui spetta la competenza in materia.

Resta inteso che qualora vi fosse la necessità di richiedere sia l'accesso all'Anagrafe dei rapporti finanziari e/o ai dati reddituali/patrimoniali (di cui al punto 1.1) sia alle altre banche dati (di cui al punto 1.2) dovranno essere presentate distinte istanze agli Uffici dei diversi enti competenti.

1.3 Casi particolari che non rientrano nel procedimento amministrativo di accesso agli atti

Si precisa che l'istanza contenente una richiesta di **certificazione dei carichi pendenti**, esclusivamente erariali, segue una procedura distinta e specifica rispetto al procedimento amministrativo di accesso documentale (cfr. Provvedimento del 25/06/2001 - Agenzia delle entrate).

L'istanza va inviata all'Ufficio territoriale della Direzione provinciale competente in base al domicilio fiscale del debitore, utilizzando il modulo reperibile sul sito internet dell'Agenzia delle entrate seguendo il percorso: Home page – Cittadini – Istanze e comunicazioni – Certificato carichi pendenti.

Laddove la richiesta di certificazione dei carichi pendenti riguardi un soggetto deceduto l'istanza dovrà essere indirizzata all'Ufficio territoriale della Direzione provinciale individuata in base all'ultimo domicilio fiscale.

2. *Contenuto dell'istanza e relativi allegati*

Ogni istanza di accesso agli atti deve essere motivata affinché l'Amministrazione procedente possa valutare l'esistenza dell'interesse diretto, concreto ed attuale del richiedente corrispondente ad una situazione giuridicamente rilevante e collegata al documento rispetto al quale è richiesto l'accesso, come previsto dalle citate disposizioni normative.

Inoltre, nella domanda l'istante dovrà indicare:

- a) i propri dati identificativi e, laddove agisca su delega dell'interessato, quelli del delegante;
- b) in caso di soggetti diversi dalle persone fisiche, i dati identificativi del soggetto cui sono attribuiti i poteri di rappresentanza;
- c) l'indirizzo di posta elettronica o di posta elettronica certificata al quale trasmettere la risposta e/o la documentazione richiesta (in alternativa, è possibile la visione o consegna, secondo le modalità indicate nel riscontro dell'Agenzia, presso la sede della struttura competente all'ostensione e alla riscossione degli eventuali diritti di riproduzione);
- d) gli estremi del documento oggetto della richiesta di accesso e/o i dati precisi di interesse (in assenza degli estremi occorre identificare al meglio possibile il documento richiesto).

In ordine al sopra indicato punto d) si è rilevato che molto spesso le istanze sono genericamente formulate.

Al riguardo, deve sottolinearsi che espressioni sommarie, quali “*varie ed eventuali*” oppure “*si richiedono tutte le informazioni contenute nell'Archivio dei rapporti finanziari e nell'Anagrafe tributaria*”, in ragione della loro genericità e/o vastità, non permettono a questa Amministrazione l'identificazione del documento e/o dei dati per cui si sta richiedendo l'accesso.³

³ A tal proposito, va rammentato che, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, “*il diritto di accesso si esercita con riferimento ai documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta e detenuti alla stessa data da una pubblica amministrazione*”. In virtù della medesima disposizione, pertanto, l'Amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste pervenute. La giurisprudenza, sul punto,

È necessario specificare, inoltre, in aggiunta al tipo di dato/documento richiesto, anche il periodo temporale di interesse. A titolo meramente indicativo, per quanto riguarda l'Anagrafe tributaria si potrà fare riferimento, ad esempio, a:

- dichiarazioni dei redditi *“degli ultimi tre anni”*;
- dichiarazione dei redditi *“più recente tra quelle presentate nell'ultimo biennio”*;
- certificazioni dei sostituti d'imposta per la corresponsione di redditi di lavoro dipendente o autonomo *“riferite all'annualità più recente tra quelle trasmesse nell'ultimo biennio”*;
- estremi degli atti del registro degli *“ultimi tre anni”* (tipo atto, codici fiscali delle parti, estremi della registrazione).

Analogamente, per quanto riguarda l'Anagrafe dei rapporti finanziari, si potrà fare riferimento, in via meramente esemplificativa, a:

- elenco degli istituti di credito e degli altri intermediari finanziari con i quali il soggetto ha intrattenuto rapporti *“nell'ultima annualità presente in banca dati”*;
- saldi, giacenze medie dei conti correnti bancari *“relativi all'ultima annualità presente in banca dati”*;
- saldi, giacenze medie dei conti correnti bancari *“relativi al periodo dal al.....”*;
- movimentazioni dei conti correnti bancari *“relativi agli ultimi due anni presenti in banca dati”*.

Su tale ultimo punto si precisa che le movimentazioni presenti nell'Anagrafe dei rapporti finanziari sono un dato aggregato costituito dal totale complessivo, per anno, degli addebiti e degli accrediti. Non potranno essere forniti, pertanto, né il dettaglio delle singole operazioni registrate né gli estratti conto bancari, in quanto informazioni non detenute da questa Amministrazione.

ha infatti chiarito che la domanda di accesso deve riferirsi a specifici documenti e non può comportare la necessità di un'attività di elaborazione di dati da parte dell'amministrazione, così come non è accoglibile l'istanza di accesso avente ad oggetto “documenti” inesistenti e mai formati (conformi, tra molte: C.d.S., Sez. VI, 12 settembre 2022, n. 7896; C.d.S., Sez. III, 11 ottobre 2021, n. 6822; C.d.S., Sez. V, 19 febbraio 2018, n. 1033).

Eventuali approfondimenti in tal senso dovranno essere richiesti agli Istituti di Credito.

Sotto il profilo documentale, l'istante deve allegare alla richiesta la seguente documentazione:

- copia di un documento di identità del richiedente fronte retro e in corso di validità;
- in caso di soggetto delegato, procura specifica rilasciata per la presentazione della richiesta di accesso ai documenti o ai dati presenti in Anagrafe tributaria, compreso l'Archivio dei rapporti finanziari, unitamente alla copia di un documento di riconoscimento del delegato;
- in caso di soggetti diversi dalle persone fisiche, i poteri di rappresentanza devono risultare da dichiarazione sostitutiva di certificazione, resa ai sensi dell'art. 46, comma 1, lett. u), decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa);
- attestazione di conformità agli originali dei documenti allegati, che potrà essere resa anche in calce all'istanza contenente l'elenco degli allegati;
- in caso di istanza presentata dall'erede o dal chiamato all'eredità, certificato di morte o dichiarazione sostitutiva di atto di morte, ai sensi dell'articolo 47 del citato d.P.R. n. 445 del 2000; documentazione dalla quale risulti la qualità di erede ovvero, in mancanza, la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, ai sensi del citato articolo 47, nella quale siano indicati la qualità di erede, di legatario o di chiamato all'eredità del richiedente e il titolo alla base della stessa (per legge o per testamento e, in quest'ultimo caso, allegarne copia o indicarne gli estremi di registrazione);
- in caso di istanza presentata dall'amministratore di sostegno, dal curatore dell'eredità giacente e dal tutore, nomina del Tribunale e accettazione dell'incarico;

- in caso di istanza presentata dal gestore della crisi da sovraindebitamento, nomina dell'OCC e accettazione dell'incarico e delega da parte del soggetto sovraindebitato.

Nell'eventualità di istanze incomplete o irregolari, la struttura competente procederà a comunicare le irregolarità riscontrate invitando l'istante alla regolarizzazione ovvero all'integrazione. Il termine di trenta giorni previsto per comunicare la risposta dell'Ufficio all'istante comincia a decorrere nuovamente dal momento della regolarizzazione o integrazione.

3. *Tempistica di lavorazione*

Come noto, il termine per la conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 25, comma 4, della citata l. 241/1990 è di 30 giorni, fatta salva la sospensione per informare eventuali controinteressati e il tempo riconosciuto a questi ultimi per proporre l'eventuale opposizione, prevista dall'art. 3, comma 2, D.P.R. n. 184/2006, nonché in caso di eventuale richiesta di integrazione dell'istanza.

Con l'occasione si invita a non inviare solleciti prima della decorrenza dei termini procedurali normativamente previsti e di prestare particolare attenzione ai messaggi di posta elettronica certificata ricevuti, per evitare sia l'invio di solleciti superflui che la riproposizione di istanze concernenti richieste già evase.

4. *Rapporti tra istanze di accesso ai sensi degli artt. 492-bis c.p.c. e 155-sexies disp. att. c.p.c. e istanze di accesso ai sensi della legge 7 agosto 1990 n. 241.*

Le istanze formulate ai sensi dell'articolo 492-bis c.p.c., anche se accompagnate dall'autorizzazione del Presidente del tribunale (ai sensi dell'articolo 492-bis, comma 2, c.p.c., come novellato dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, cd. Riforma Cartabia) o del giudice del procedimento (ai sensi dell'articolo 155-sexies disp. att. c.p.c., per le procedure ivi contemplate), sono trattate, in via tendenzialmente esclusiva, dagli Uffici Notificazioni, Esecuzioni e Protesti (UNEP) del Ministero della giustizia, che, mediante

collegamento telematico alle banche dati dell'Agenzia, potranno acquisire tutte le informazioni rilevanti per l'individuazione dei beni da sottoporre ad esecuzione, comprese quelle relative ai rapporti intrattenuti dal debitore con istituti di credito e datori di lavoro, nonché per l'esecuzione del sequestro conservativo e per la ricostruzione dell'attivo e del passivo nell'ambito di procedure concorsuali, di procedimenti in materia di famiglia e di quelli relativi alla gestione di patrimoni altrui.

L'accesso telematico alle banche dati dell'Agenzia da parte dell'ufficiale giudiziario è stato reso operativo con la sottoscrizione, in data 22 giugno 2023, della Convenzione tra l'Agenzia medesima e il Ministero della Giustizia, finalizzata, appunto, a consentire e regolare *“l'accesso alle banche dati contenenti le informazioni utili ai fini della ricerca telematica dei beni da pignorare ex art. 492-bis c.p.c. da parte degli ufficiali giudiziari”*.

A decorrere dal 1° ottobre 2023 gli uffici dell'Agenzia trattano esclusivamente, fornendo i dovuti riscontri, le istanze presentate, *ex art. 492-bis c.p.c.*, nei periodi di malfunzionamento del servizio, comunicati e pubblicati dagli enti sui propri siti internet ai sensi dell'articolo 9-*bis* della Convenzione e fino all'avvenuto ripristino dell'operatività del servizio medesimo.

Nel caso di richieste di dati ulteriori rispetto al *set* informativo previsto dall'allegato tecnico alla Convenzione, prima di rivolgersi all'Agenzia, occorrerà comunque rivolgersi preventivamente all'UNEP che, verificata la sussistenza dei presupposti per procedere alla ricerca telematica dei beni (possesso e notifica del titolo esecutivo, notifica del precetto), attesterà la “indisponibilità del dato”.

Resta inteso che le previsioni di cui all'art. 492-*bis* c.p.c. e 155-*sexies* c.p.c. non impediscono agli interessati di ricorrere, ove ovviamente ne sussistano i relativi presupposti, all'istituto dell'accesso documentale difensivo di cui all'art. 24, comma 7, l. 241/1990. In tal caso, si renderanno tuttavia applicabili le disposizioni relative al procedimento in materia di accesso (ad esempio, l'amministrazione avrà l'obbligo di notificare l'istanza ai controinteressati).

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con le sentenze nn. 19, 20 e 21 del 25 settembre 2020, ha affermato, infatti, la reciproca autonomia e indipendenza dei due istituti.

Da ultimo, va rammentato, per completezza, che resta a carico del richiedente ogni responsabilità per l'uso improprio delle informazioni acquisite rispetto alle finalità per le quali è stato consentito l'accesso.

Si ringrazia per la collaborazione e si rimane, comunque, sempre a disposizione per ogni richiesta di chiarimento o di confronto.

Bologna, data del protocollo.

LA DIRETTRICE REGIONALE
Danila D'Eramo
Firmato digitalmente