



## **Rivista di diritto amministrativo**

Pubblicata in internet all'indirizzo [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com)

### **Diretta da**

Gennaro Terracciano, Stefano Toschei,  
Mauro Orefice e Domenico Mutino

### **Direttore Responsabile**

Marco Cardilli

### **Coordinamento**

L. Ferrara, F. Rota, V. Sarcone

# FASCICOLO N. 3-4/2015

## estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

## Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Nobile Riccardo, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Pasqua Simonetta, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

## Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Masimo Pellingra, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

# Nota a Consiglio di stato, sez. iv, sentenza 3 ottobre 2014 n. 4967 (G. Giaccardi – Presidente; L. Spagnoletti – Consigliere estensore)

di Valeria Tevere

## Il procedimento europeo per il rilascio del certificato AEOF (*authorize economic operator full*) ed i limiti di applicabilità della disciplina interna del silenzio assenso

La sentenza in esame del Supremo Consesso affronta il tema dei limiti di applicabilità della disciplina interna del silenzio assenso, ai sensi dell'art. 20 della legge n. 241/1990, a taluni procedimenti, disciplinati dalla normativa europea. Nel caso di specie, al vaglio dei giudici amministrativi, c'era un procedimento di rilascio del certificato AEOF (*Authorize economic operator full*), di operatore economico autorizzato, ai fini delle semplificazioni doganali, disciplinato interamente dall'art. 14 *quater* del regolamento CE del 18.12.2006 n. 1875/2006.

La disciplina del silenzio assenso "generalizzata", ex art. 20 della legge n. 241/1990, è stata introdotta, nella legge sul procedimento amministrativo, con la legge 14 maggio 2005 n. 80, per esigenze di semplificazione ed economicità dell'attività amministrativa, al fine di migliorare il rapporto cittadino -P.A., nell'ottica di una amministrazione non più autoritativa ma paritaria<sup>1</sup>. Si è trattato di un'importante novità legi-

slativa perché con l'istituto semplificativo *de quo* il legislatore ha voluto annullare gli effetti negativi dell'inerzia della P.A.. Al decorso del termine di conclusione del procedimento, infatti, all'inerzia si fanno conseguire, per una *fiction iuris*, gli effetti dell'esercizio positivo dell'attività amministrativa. È stato osservato<sup>2</sup> che si introduce "una modalità semplificata di conseguimento dell'autorizzazione". Conseguentemente, la tutela esperibile non sarà una tutela contro l'inerzia, ai sensi degli articoli 31,

---

per il rilascio di provvedimenti amministrativi, il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'art. 2, commi 2 e 3, il provvedimento di diniego ovvero non procede ai sensi del comma 2". La stessa *ratio* semplificativa del silenzio assenso è rinvenibile anche nella disciplina della dia/scia, di cui all'art. 19 della legge n. 241/1990, che lo stesso articolo 20 della suddetta legge richiama.

<sup>2</sup> F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, dike giuridica, Roma, 2011, p. 1195.

---

<sup>1</sup> Recita l'art. 20 della legge n. 241/1990 che "fatta salva l'applicazione dell'art. 19, nei procedimenti ad istanza di parte,

comma 1 e 117 c.p.a., ma una tutela tipicamente caducatoria.

Tuttavia il legislatore, all'art. 20, comma 4, della legge n.241/1990, ha conservato ambiti in cui, per la natura degli interessi coinvolti, di rilievo costituzionale (patrimonio culturale e paesaggistico, ambiente, difesa nazionale, pubblica sicurezza, immigrazione, asilo e cittadinanza) è esclusa l'applicazione della disciplina del silenzio assenso.

Un'ulteriore eccezione alla disciplina *de qua* concerne quei procedimenti europei in cui la normativa UE impone un provvedimento formale.

Nel caso sottoposto alla giurisprudenza amministrativa, si è dovuto acclarare proprio se la fattispecie fosse inquadrabile o meno in quest'ultima eccezione.

#### **Breviter il fatto.**

La società alfa, esercente attività di produzione, deposito, importazione ed esportazione di prodotti alcolici per la produzione di bioetanolo, per produzione di carburanti, aveva chiesto all'Agenzia delle Dogane il rilascio del certificato AEOF, disciplinato dal regolamento CE n. 1875/2006. All'esito di una lunga istruttoria, l'istanza veniva rigettata, negandosi il rilascio del certificato, ritenendo ostativi alcuni precedenti penali di alcuni legali rappresentanti della società. Alfa, quindi, con ricorso, impugnava, innanzi al TAR per il Lazio, il provvedimento di diniego, per violazione della normativa comunitaria, della legge n. 241/1990 e della circolare dell'Agenzia delle dogane n. 36/D del 28.12.2007, oltre che per eccesso di potere. Il TAR per il Lazio accoglieva il ricorso così motivando: *"decorso il termine massimo di 300 giorni fissato per il procedimento da disposizione transitoria del regolamento comunitario deve ritenersi perfezionato il silenzio-assenso ex art. 20 della legge n. 241/1990, come introdotto dalla legge n. 80/2005 (silenzio assenso generalizzato), poiché nella specie*

*la normativa comunitaria non prevederebbe l'obbligo di adottare un provvedimento amministrativo formale"*. In sostanza, il TAR per il Lazio ha ritenuto applicabile la disciplina interna del silenzio assenso anche al procedimento europeo di rilascio del certificato AEOF, interamente disciplinato dal regolamento CE 18.12.2006 n. 1875, escludendo l'applicabilità dell'eccezione di cui al comma 4 dell'art. 20 della legge n. 241/1990.

L'Agenzia delle dogane presentava, quindi, appello, impugnando la sentenza del giudice di prime cure e deducendo la violazione e la falsa applicazione dell'art. 20, comma 4, della legge n. 241/1990. Con l'ordinanza n. 6726 del 27.11.2013 veniva accolta l'istanza incidentale di sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza impugnata. All'udienza pubblica, l'appello era discusso e riservato per la decisione.

#### **La soluzione del Supremo Consesso**

Il Consiglio di Stato ha accolto l'appello, ritenendolo fondato.

Il Supremo Consesso, infatti, non ha condiviso l'interpretazione del TAR Lazio, argomentando *ex adverso*, e ritenendo inquadrabile la fattispecie nell'art. 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, *"posto che, al contrario, proprio la previsione del rilascio di un documento formale (...) costituiscono indici testuali inequivoci e insuperabili in ordine all'esistenza dell'obbligo di adozione di un provvedimento formale"*. Invero, nel caso di specie, rilevava un procedimento abilitativo, disciplinato in modo diretto e integrale dalla normativa comunitaria (*rectius* un regolamento), con una scansione temporale procedimentale precisa, che esitava nel rilascio del certificato o nel suo espresso rigetto, con decisione motivata, e quindi, comunque, in un provvedimento espresso, positivo o negativo.

Conseguentemente, la tutela possibile, in caso di violazione del termine massimo del proce-

dimento, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 241/1990, non poteva che essere la tutela di cui all'art. 31, comma 1 c.p.a., in combinato disposto con l'art. 117 c.p.a., mediante ricorso giurisdizionale volto all'accertamento dell'obbligo di provvedere, ossia la tutela costituita dall'azione del silenzio (che, tra l'altro, a differenza della azione di annullamento, prevede anche un termine più lungo, di non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento).

Valga, inoltre, evidenziare un *obiter dictum* della sentenza in cui il Supremo Consesso ha osservato, con riguardo alla fattispecie esaminata, che *"in relazione a fattispecie disciplinata in via diretta ed esclusiva da normativa comunitaria, non possa darsi luogo a regimi provvedimentali differenziati nei diversi Stati membri, dovendosi porre in luce che il sesto "considerando" del regolamento (CE) 18-12-2006 n. 1875/2006 in modo inequivoco enuncia la necessità di "...stabilire condizioni e criteri comuni in tutti gli Stati membri per la concessione, la modifica o la revoca dei certificati di operatori economici autorizzati, o per la sospensione della qualifica di operatore economico autorizzato, nonché regole in materia di domanda e di rilascio di certificati di operatori economici autorizzati"*.

In conclusione, con la pronuncia *de qua*, il Consiglio di Stato sembra asserire che esistono, per alcune categorie di procedimenti, in cui rilevano interesse pubblici sovranazionali, regole comuni di diritto europeo procedimentale per gli Stati membri.

La sentenza, quindi, dimostra come ormai c'è un trend anche giurisprudenziale che sembra riconoscere l'esigenza di norme comuni europee procedimentali, non derogabili da normative interne.

Autorevole dottrina addirittura auspica l'adozione di una legge sul procedimento amministrativo europeo<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> S. CASSESE, *Una legge sul procedimento amministrativo europeo*, editoriale in "Giornale di diritto amministrativo", nn. 12/2014.