

Publicato il 15/02/2023

N. 00219/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 00909/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 909 del 2022, proposto da -OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli avvocati Raffaele Baldissin, Alessandro Compagno e Marco Biagioli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Agenzia Dogane e Monopoli Ufficio Dogane di -OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - Agenzia delle Dogane, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - Ufficio dei Monopoli per il Veneto e il Trentino Alto Adige, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Venezia, piazza S. Marco, 63;

*per l'annullamento*

- del provvedimento dell'Agenzia delle Dogane di -OMISSIS-prot. numero 12353 del 13 aprile 2022, notificato alla ricorrente a mezzo e-mail pec in data 13 aprile 2022, di diniego all'accoglimento della istanza di autorizzazione allo

stoccaggio di prodotti energetici presso depositi fiscali e destinatari registrati di terzi ex art. 1, comma 945, Legge 27/12/2021 n. 205 (istanza trader);

- di ogni altro atto presupposto, connesso e comunque consequenziale, ancorché di data e tenore sconosciuto, che incida sfavorevolmente sulla posizione giuridica della ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - Ufficio dei Monopoli per il Veneto e il Trentino Alto Adige;

Vista la memoria depositata in data 3 gennaio 2023 e udita la successiva dichiarazione a verbale rilasciata nel corso dell'udienza pubblica e relativa all'intervenuta cessazione della materia del contendere;

Visto l'art. 34, co. 5, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 febbraio 2023 la dott.ssa Mara Bertagnolli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

Dopo ottantatré giorni di silenzio trascorsi dall'inoltro (il 15 ottobre 2021) di un'istanza *trader* e cioè di una richiesta di autorizzazione allo stoccaggio di prodotti energetici presso depositi fiscali e destinatari registrati terzi *ex art. 1*, comma 945 della legge 205/2021, il dirigente dell'Agenzia delle Dogane ha chiesto alla odierna ricorrente di depositare una pluralità di documenti non previsti dalla legge e cioè eventuale elenco dei fornitori, eventuale copia dei contratti di approvvigionamento, eventuale documentazione contrattuale: documenti descritti utilizzando una formulazione ipotetica che, secondo la tesi della sig.ra -OMISSIS-, implicava il riconoscimento del fatto che non poteva trattarsi di elementi obbligatori previsti *ex lege*.

La odierna ricorrente ha, dunque, rappresentato all'amministrazione l'impossibilità di produrre quanto richiesto, poiché la stipula di eventuali

contratti e, più in generale, l'esercizio dell'attività di cui è richiesta la dimostrazione, presupporrebbero comunque l'esistenza dell'autorizzazione in questione.

Ciononostante, il 18 febbraio 2022, è stato comunicato un preavviso di rigetto fondato, secondo quanto ritenuto dalla ricorrente, sull'erroneo presupposto che la concessione del codice *trader* fosse subordinata alla produzione del conto economico previsionale, alla dimostrazione di una redditività e/o di risorse economico finanziarie, nonché della affidabilità soggettiva da un punto di vista economico.

La Ditta-OMISSIS-, esistente dall'anno 2020 e in regola con tutti gli adempimenti fiscali ed amministrativi, ha, quindi, presentato osservazioni, confutando la carenza di presupposti normativi rispetto a quanto ritenuto necessario per ottenere l'autorizzazione, ma, ciononostante, l'Agenzia ha adottato l'avversato provvedimento di diniego, fondato sull'applicazione della circolare prot. 114576/RU del 19/04/2021.

È stato, quindi, notificato il ricorso in esame, volto ad ottenere l'annullamento di tale atto negativo ed affidato ai seguenti motivi di illegittimità:

1. violazione dell'art. 1, commi da 945 a 959, della l. n. 205 del 2017, nonché del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 12 aprile 2018, che a tali disposizioni ha dato attuazione, disciplinando il procedimento di rilascio dell'autorizzazione senza prevedere la necessità della produzione di alcuno dei documenti ritenuti essenziali nel provvedimento impugnato;

2. violazione e falsa applicazione dell'art. 1 comma 948 della legge 205/2017, non essendo stata contestata alla ricorrente la sussistenza di violazioni gravi degli obblighi stabiliti in materia di I.V.A..

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione, che ha depositato una memoria nella quale si sostiene che, nella prospettiva di contenimento delle frodi nel settore dei carburanti, l'istruttoria da condurre per la concessione da parte dell'Agenzia delle autorizzazioni a *traders* deve essere particolarmente approfondita, rigorosa e coinvolgere tutti gli ambiti della società richiedente

come indicato nella nota prot. 114576/RU del 19/04/2021 della Direzione Centrale dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli (-OMISSIS-). Nota adottata in attuazione dell'art. 11, comma 2 del DM 12 aprile 2018, che demanda al Direttore dell'Agenzia delle Dogane l'emanazione di determinazioni ed al comma 3 specifica che con comunicazioni pubblicate sul sito internet dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli sono definite le modalità operative. In base alla normativa e alla prassi citata, dunque, l'Amministrazione finanziaria, nel perseguimento dell'interesse pubblico di prevenzione e contrasto all'evasione tributaria e alle frodi, non potrebbe ignorare gli indici di rischio sull'affidabilità soggettiva della ditta richiedente l'autorizzazione a *trader*.

Dunque, secondo la difesa erariale, poiché il provvedimento di diniego non potrebbe essere considerato difforme dal disposto normativo, esso non potrebbe essere considerato limitativo del diritto all'iniziativa economica e della libertà di impresa della ricorrente.

L'istanza cautelare formulata da parte ricorrente è stata accolta evidenziando i seguenti aspetti.

L'art. 1, commi da 945 a 959, della l. n. 205 del 2017 ha imposto la necessità dell'autorizzazione (di durata biennale) del soggetto (comunemente detto *traders*) che intende avvalersi, per lo stoccaggio di prodotti energetici, di un deposito fiscale o del deposito di un destinatario registrato di cui rispettivamente agli articoli 23 e 8 del testo unico di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, dei quali non sia il titolare.

In particolare, il comma 957 della sopra citata norma, ha previsto che: *“Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità attuative dei commi da 945 a 959. Il medesimo decreto disciplina altresì il necessario flusso informativo dei dati tra l'Agenzia delle dogane e dei monopoli e l'Agenzia delle entrate, con modalità di trasmissione, anche telematiche, da definire tra le predette Amministrazioni, nonché le*

*modalità con le quali è resa disponibile al Corpo della guardia di finanza, al fine dei controlli di competenza, l'anagrafe dei soggetti autorizzati.".*

Conseguentemente, il Ministero dell'economia e delle finanze ha inteso dare attuazione alle suddette disposizioni adottando il decreto ministeriale del 12 aprile 2018, il quale disciplina, all'art. 2, il contenuto dell'istanza, individuando le informazioni dovute a pena di inammissibilità e cioè: *"a) la denominazione dell'impresa, la sede, la partita IVA, le generalità del titolare o del rappresentante legale nonché, nel caso di persone giuridiche e di società, anche l'elenco dei soci; b) l'indirizzo presso il quale si intende ricevere ogni comunicazione ovvero la propria casella di posta elettronica certificata di cui all'art. 1, comma 2, lettera g), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, d'ora in avanti denominata PEC, qualora posseduta; c) la tipologia di prodotti energetici che intendono stoccare, identificati dai rispettivi codici di cui al regolamento (CE) n. 684/2009 della Commissione del 24 luglio 2009, Allegato II, punto 11 (CPA); d) gli estremi della licenza fiscale di cui all'art. 25 del TUA, qualora posseduta; e) gli estremi dell'autorizzazione ad operare in qualità di destinatario registrato di cui all'art. 8, comma 1, del TUA, qualora posseduta; f) gli estremi del pagamento del diritto annuale dovuto ai sensi dell'art. 1, comma 954, della legge n. 205 del 2017.".*

Lo stesso DM ha altresì previsto l'allegazione di dichiarazioni sostitutive di atto notorio attestanti l'assenza, nel quinquennio antecedente, di condanne ostative e di procedure concorsuali relative al richiedente, nonché la mancata contestazione di sanzioni amministrative riguardanti la violazione delle disposizioni che disciplinano l'accisa, l'imposta sul valore aggiunto e i tributi doganali, nonché la pendenza di procedimenti a ciò riferiti. Non vi è il rinvio ad alcun altro atto di specificazione del contenuto dell'istanza.

Sulla scorta della citata disposizione ministeriale, il direttore dell'Agenzia delle dogane ha individuato la documentazione da depositare in allegato alla domanda di autorizzazione allo stoccaggio nella nota prot. 114576/RU del 19/04/2021 della Direzione Centrale dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli (-OMISSIS-- controlli per il rilascio dell'autorizzazione ai soggetti che

intendono avvalersi per lo stoccaggio dei prodotti energetici, di un deposito fiscale o del deposito di un destinatario registrato).

Nella fattispecie in esame, l'Agenzia delle Accise Dogane e Monopoli, asseritamente in applicazione della ora citata circolare, ha, quindi, negato la richiesta autorizzazione in ragione della mancata dimostrazione dell'affidabilità soggettiva della ditta richiedente per inconsistenza dei redditi dichiarati dalla ditta individuale negli ultimi cinque anni e del patrimonio immobiliare della stessa, la mancanza di esperienze nel settore, l'inoperatività della ditta attiva dal 3 agosto 2020 e la carenza di un'adeguata organizzazione amministrativa desumibile dalla coincidenza tra la sede legale della ditta e l'abitazione privata della titolare.

Si tratta, però, di profili la cui verifica non risulta essere imposta dalla norma in relazione al tipo di autorizzazione oggetto della controversia.

Il Collegio ha, quindi, ritenuto di poter condividere l'orientamento di cui alla sentenza del TAR Umbria n. 332/22, pronunciata in una vicenda del tutto analoga, secondo cui «pur prevedendo l'identificazione ed il monitoraggio da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli dei soggetti che intendono stoccare prodotti energetici presso depositi di terzi (depositi fiscali o depositi di destinatari registrati), non si è spinto sino ad introdurre un preventivo vaglio di affidabilità fiscale di tali soggetti, non ponendo, inoltre, alcun parametro di "adeguatezza patrimoniale". Sono stati, piuttosto previsti precisi requisiti che danno diritto all'identificazione – dettagliati dal d.m. 12 aprile 2018 – nonché codificate singole cause di sospensione o diniego dell'autorizzazione, nessuna delle quali è stata espressamente contestata nel caso in esame. Né può diversamente opinarsi alla luce all'art. 7 del citato d.m. 12 aprile 2018 - che si limita a disciplinare lo scambio di informazioni l'Agenzia delle dogane e dei monopoli e l'Agenzia delle entrate mediante l'interoperabilità delle rispettive banche dati – né del generico riferimento all'art. 67 del TUA.>>.

Ritenuto, dunque, che, nell'adozione della circolare prot. 114576/RU del 19/04/2021, l'ADM fosse andata oltre le proprie facoltà, richiedendo documentazione non prevista dalla normativa, finalizzata a un accertamento dell'affidabilità imprenditoriale del richiedente l'autorizzazione che non è previsto dalla norma, il Collegio ha ravvisato il *fumus* rispetto a quanto dedotto in ricorso e, in ragione di ciò, ha invitato l'Amministrazione a procedere al riesame della domanda di autorizzazione presentata dalla odierna ricorrente, alla luce di quanto dedotto nel ricorso e di quanto rappresentato nell'ordinanza cautelare stessa.

Con nota di data e numero di protocollo sconosciuti (documento 20 depositato da parte ricorrente) ADM si è rifiutata di adempiere al riesame sino alla pronuncia sull'istanza cautelare formulata in appello avanti al Consiglio di Stato e di cui era prevista la trattazione nella camera di consiglio del 6 dicembre 2022.

Con ordinanza n. 5733/2022 l'appello è stato rigettato, escludendo la sussistenza del pericolo di danno grave ed irreparabile derivante dal disposto riesame, anche in ragione della ravvicinata trattazione del merito della controversia.

Con successivo provvedimento prot. n. -OMISSIS-del 16 dicembre 2022, ADM, acquisita nel "sistema TRADERS" l'apposita domanda formulata dall'odierna ricorrente, ha quindi, autorizzato -OMISSIS- a potersi avvalere, per lo stoccaggio di prodotti energetici, di un deposito fiscale o del deposito di un destinatario registrato.

A seguito di ciò, parte ricorrente ha depositato una memoria nella quale, nel dare atto del sopravvenuto rilascio della richiesta autorizzazione, si sottolinea come ciò confermi la fondatezza di quanto dedotto nel ricorso in ordine alla sovrabbondanza della documentazione richiesta rispetto alla previsione della norma.

La difesa erariale, invece, si è limitata a depositare copia del provvedimento di autorizzazione rilasciato, senza nulla replicare a quanto sostenuto da parte

ricorrente.

Nel corso dell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2023, parte ricorrente ha, quindi, dichiarato a verbale la cessazione della materia del contendere, insistendo, però, per l'accertamento della soccombenza virtuale e la conseguente refusione delle spese del giudizio.

Alla luce di tutto ciò il Collegio non può che dare atto della estinzione del giudizio nei termini indicati, salvo disporre la compensazione delle spese del giudizio, attesa la particolarità della questione dedotta e l'adeguamento, da parte dell'Amministrazione, alle indicazioni fornite in sede cautelare in ordine alla corretta interpretazione della norma.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara la cessazione della materia del contendere.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 8 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina, Presidente

Mara Bertagnolli, Consigliere, Estensore

Alessio Falferi, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Mara Bertagnolli**

**IL PRESIDENTE**  
**Alessandra Farina**

IL SEGRETARIO