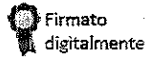


Pubblicato il 18/12/2025

N. 02763/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00550/2025 REG.RIC.



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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 550 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da [REDACTED], in proprio e n.q. di legale rappresentante della ditta individuale [REDACTED], rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandro Dagnino e Ambrogio Panzarella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo difensore, sito in Palermo, via Quintino Sella n.77;

contro

il Comune di Palermo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberta Cannarozzo Fazzari e Laura Salvatrice Marussia Piscitello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia ed elett.te dom. in Palermo, p.zza Marina n. 39 presso l'Avvocatura Comunale;

per l'annullamento

a) quanto al ricorso introduttivo:

- della nota dell'intimato Comune n. 110322 del 31.1.2025, recante la comunicazione di avvio delle procedure sanzionatorie ex art. 4, c. 2, del regolamento c.d. "antievazione" del suddetto Comune, di cui alla deliberazione consiliare n. 189/2020;
- di tutti gli atti connessi, consequenziali e/o presupposti;

nonché per l'annullamento o la disapplicazione:

- dei predetti regolamento e deliberazione;
- ove occorra, del regolamento per l'applicazione del canone patrimoniale di concessione del suolo pubblico e di autorizzazione o esposizione pubblicitaria, della deliberazione consiliare di adozione del suddetto regolamento n. 244 del 28 luglio 2021 e delle successive deliberazioni modificative dello stesso (n. 174 del 4.5.2022, n. 97 del 26.6.2023, n. 144 del 5.7.2023);

b) quanto al ricorso per motivi aggiunti:

- della d.d. n. 7115 del 19.5.2025, di sospensione per n. 90 giorni delle attività del ricorrente;
- di tutti gli atti connessi, consequenziali e/o presupposti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'intimato Comune;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 novembre 2025 il dott. Fabrizio Giallombardo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con l'impugnata nota n. 110322 del 31.1.2025 il Comune intimato ha comunicato al ricorrente:

- di aver verificato l'esistenza di una complessiva esposizione debitoria pari a euro 114.738,54, così articolata: (i) CPSP per il 2023 per euro 98.029,00; (ii) IMU dal 2020 al 2024 pari a euro 614,00 per gli anni 2020-2023 e ad euro 307,00 per l'anno 2024; (iii) TARI per gli anni 2020-2024, che è stata oggetto di accertamento definitivo per gli anni 2020 e 2021, rispettivamente per euro 2.246,24 ed euro 1868,30, e sarebbe stata dovuta quale "*rata ordinaria*" per gli anni 2022-2024, rispettivamente per euro 3.937,00, 3.930,00 e 1.965,00);

- l'avvio del procedimento *ex art. 4 del (parimenti impugnato) regolamento c.d. "antievazione"*, con la precisazione che - laddove le anzidette irregolarità tributarie non fossero state sanate nei termini e con le modalità indicate dal suddetto regolamento (sessanta giorni dalla ricezione della menzionata comunicazione) - l'amministrazione comunale avrebbe applicato le misure ivi previste (in primo luogo, la sospensione per un periodo fino a novanta giorni dell'attività).

1.1. Il ricorrente ha esposto in fatto quanto segue:

- di essere titolare di una ditta individuale operante nel settore della somministrazione di cibo e bevande;

- che, a seguito della menzionata comunicazione: (i) ha tempestivamente pagato le somme dovute a titolo di TARI per il 2020 e per il 2021, in quanto cristallizzate in avvisi di accertamento definitivi; (ii) non ha invece corrisposto all'intimata amministrazione le ulteriori somme sopra meglio specificate, in quanto asseritamente non dovute e comunque non oggetto di atti previamente notificatigli.

1.2. Ha quindi chiesto di annullare gli atti impugnati sulla base di doglianze così rubricate:

- *1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 15-ter del d.l. n. 34/2019, dell'art. 1 della legge 689/1981, dell'art. 7-bis del d.lgs. 267/2000, nonché degli artt. 25 e 41 Cost. Eccesso di potere per illogicità manifesta e sviamento della causa tipica;*

- 2. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 15-ter del d.l. n. 34/2019, sotto ulteriore profilo;*
 - 3. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 15-ter del d.l. n. 34/2019, sotto ulteriore profilo, nonché dell'art. 3 del d.lgs. n. 472/1997. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 24 e 97, comma 2, Cost. Eccesso di potere per illogicità manifesta e sviamento dalla causa tipica. Violazione e falsa applicazione del principio di proporzionalità di cui all'art. 5 del TUE;*
 - 4. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 15-ter del d.l. n. 34 del 2019 e dell'art. 3 del d.lgs. n. 472 del 1997, sotto ulteriore profilo. Eccesso di potere per sviamento dalla causa. Violazione e/o falsa applicazione del principio di proporzionalità, di ragionevolezza e di gradualità art. 5 del TUE, art. 49, carta dei diritti fondamentali e 3 della Costituzione. Violazione dell'art. 3 della legge 241/1990;*
 - 5. *Violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 3 della Costituzione. Disparità di trattamento. Violazione dell'art. 117 della Costituzione. Violazione della concorrenza fra gli operatori economici;*
 - 6. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 15-ter del decreto legge n. 34 del 2019 e degli artt 1 e 2 del Regolamento: il canone unico patrimoniale (c.d. CUP) non è un tributo comunale;*
 - 7. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 21-septies della legge 241/1990: nullità della nota prot. 110322 del 31.1.2025 per violazione o elusione di giudicato. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 817, legge 160/2019. Eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto d'istruttoria e per contraddittorietà.*
2. Si è costituito il Comune intimato, il quale - eccepito preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse e la parziale cessazione della materia del contendere con riguardo alle pretese inerenti al canone unico patrimoniale - ha argomentato sull'infondatezza delle superiori doglianze.

3. Con ricorso per motivi aggiunti il ricorrente ha impugnato, in particolare, la determinazione dirigenziale n. 7115 del 19.5.2025, con la quale il Comune resistente – coerentemente con quanto preannunciato con l'atto impugnato con il ricorso introduttivo – ha disposto la sospensione per n. 90 giorni delle sue attività.

3.1. In punto di fatto ha precisato che:

(i) allo stato, nessun avviso di accertamento (al netto di quelli inerenti alla TARI 2020 e 2021, di cui ha detto con il ricorso introduttivo) gli sarebbe stato notificato;

(ii) quanto al canone unico patrimoniale (voce CPSP della comunicazione di avvio del procedimento), la nota recante la relativa pretesa è stata ritirata in autotutela prima dell'adozione del contestato provvedimento di sospensione.

3.2. Parte ricorrente ha articolato doglianze così rubricate:

- 1. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 15-ter del d.l. n. 34/2019, dell'art. 1 della legge 689/1981, dell'art. 7-bis del d.lgs. 267/2000, nonché degli artt. 25 e 41 Cost. Eccesso di potere per illogicità manifesta e sviamento della causa tipica;*

- 2. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 15-ter del d.l. n. 34/2019, sotto ulteriore profilo;*

- 3. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 15-ter del d.l. n. 34/2019, sotto ulteriore profilo, nonché dell'art. 3 del d.lgs. n. 472/1997. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 24 e 97, comma 2, Cost. Eccesso di potere per illogicità manifesta e sviamento dalla causa tipica. Violazione e falsa applicazione del principio di proporzionalità di cui all'art. 5 del TUE;*

- 4. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 15-ter del d.l. n. 34 del 2019 e dell'art. 3 del d.lgs. n. 472 del 1997, sotto ulteriore profilo. Eccesso di potere per sviamento dalla causa. Violazione e/o falsa applicazione del principio di proporzionalità, di ragionevolezza e di gradualità art. 5 del TUE, art. 49, carta dei diritti fondamentali e 3 della Costituzione. Violazione dell'art. 3 della legge 241/1990;*

- 5. *Violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 3 della Costituzione. Disparità di trattamento. Violazione dell'art. 117 della Costituzione. Violazione della concorrenza fra gli operatori economici;*

- 6. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 15-ter del decreto legge n. 34 del 2019 e degli artt 1 e 2 del Regolamento: il canone unico patrimoniale (c.d. CUP) relativo non è dovuto. Eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione dei fatti, difetto dei presupposti, manifesta illogicità e contraddittorietà tra più atti;*

- 7. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 15-ter del decreto legge n. 34 del 2019 e degli artt 1 e 2 del Regolamento: il canone unico patrimoniale (c.d. CUP) non è un tributo comunale;*

- 8. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 21-septies della legge 241/1990: nullità degli atti impugnati per violazione o elusione di giudicato. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 817, legge 160/2019. Eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto d'istruttoria e per contraddittorietà.*

3.3. Ha quindi chiesto, previa adozione di idonee misure cautelari (anche monocratiche), di annullare gli atti impugnati, con ogni statuizione consequenziale (ivi inclusa, in particolare, la pubblicità della decisione di annullamento delle norme regolamentari ex art. 14, c. 2, e 3, d.P.R. n. 1199/1971).

4. Con decreto presidenziale n. 322 del 14 giugno 2025 è stata accolta l'istanza di misure cautelari monocratiche di parte ricorrente.

5. Il 19 giugno 2025 si è costituito, per il resistente Comune, l'avv. Cannarozzo Fazzari in sostituzione dell'originario procuratore, nelle more collocato in quiescenza.

6. Con memoria del 5 luglio 2025 il ricorrente ha contestato le difese dell'amministrazione comunale ed ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

7. Con ordinanza cautelare n. 390 del 9 luglio 2025 è stata accolta l'istanza di misure cautelari collegiali, tenuto conto della *"ragionevole previsione sull'esito positivo del ricorso - quanto meno con riferimento ai crediti tributari non definitivi"*.

8. Il ricorrente ha quindi notificato e depositato un atto di riassunzione e, con successiva memoria, ha insistito nelle proprie pretese.

9. In prossimità dell'udienza di discussione, l'amministrazione comunale - dato atto della costituzione di un nuovo procuratore (l'avv. Marussia Piscitello) - ha depositato una memoria.

10. All'udienza pubblica indicata in epigrafe la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. È preliminare a ogni valutazione nel merito del ricorso l'analisi delle seguenti questioni di rito:

(i) l'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo, articolata dalla resistente amministrazione;

(ii) la richiesta di parziale cessazione della materia del contendere con riguardo alle censure inerenti alle pretese dell'amministrazione comunale sul canone unico patrimoniale (sesto e settimo motivo del ricorso introduttivo; sesto, settimo e ottavo motivo del ricorso per motivi aggiunti).

1.1. Si prendano le mosse dall'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo.

1.1.1. Essa è stata così argomentata:

(i) quanto alla nota n. 110322/2025, la resistente amministrazione ha sostenuto che essa fosse una mera comunicazione di avvio delle procedure sanzionatorie di cui all'impugnato regolamento;

(ii) quanto alle contestate previsioni regolamentari, che esse non avrebbero potuto essere autonomamente contestate, perché di carattere generale e astratto.

1.1.2. Parte ricorrente ha contestato tale eccezione sotto due profili:

(i) da un lato, essa sarebbe divenuta *medio tempore* irrilevante, tenuto conto dell'intervenuta emanazione dell'atto di sospensione impugnato con motivi aggiunti;

(ii) dall'altro, essa sarebbe comunque infondata, in quanto il ricorso introduttivo ha contestato il primo atto applicativo del contestato regolamento, da cui discenderebbero successive attività a carattere strettamente vincolato perché a loro volta dipendenti unicamente dall'eventuale inottemperanza all'ordine di pagamento ivi contenuto.

1.1.3. L'eccezione – che in ogni caso ha perso di concreto rilievo per le ragioni addotte dal ricorrente – è infondata e va pertanto rigettata.

Per quanto il *nomen* utilizzato dall'amministrazione nell'atto impugnato con il ricorso introduttivo lasci intendere la sua natura di comunicazione di avvio del procedimento "sanzionatorio", poi culminato nel provvedimento di sospensione oggetto del ricorso per motivi aggiunti, resta il fatto che – nel caso concreto – si discute del primo atto applicativo del regolamento in questa sede impugnato.

Con esso la resistente amministrazione ha preannunciato l'adozione di provvedimenti sfavorevoli (poi puntualmente adottati e successivamente impugnati dal ricorrente con motivi aggiunti) in caso di inottemperanza dell'ordine di pagamento ivi contenuto.

Invero, la nota impugnata con il ricorso introduttivo – lungi dal potersi qualificare in termini di "mera diffida" – ha autonomamente prodotto due effetti pregiudizievoli per il ricorrente:

(i) il primo, immediato, costituente nel suo depauperamento, posto che egli – per scongiurare del tutto gli ulteriori effetti sfavorevoli ivi prospettati – non avrebbe potuto far altro se non prestare adesione a un (illegittimo, come si avrà modo di vedere) meccanismo di *solve et repete* dei tributi locali;

(ii) l'altro, successivo, consistente nella certa sospensione della sua attività in caso di inadempimento delle pretese dell'amministrazione comunale, fosse stato anche solo parziale e concernente, come nel caso di specie, tributi locali la cui debenza non fosse stata cristallizzata in un atto oramai divenuto inoppugnabile.

L'esistenza di un atto applicativo del regolamento "*antievazione*" del resistente Comune concretizza le censure di parte ricorrente avverso le previsioni regolamentari ad esso presupposte.

Previsioni che, di per sé, hanno indubbio carattere generale e astratto, come del resto affermato da questo Tribunale non solo con riguardo al medesimo regolamento in questa sede impugnato (TAR Sicilia, sez. III, 11 ottobre 2024, n. 2821), ma anche con riferimento ad altri - consimili - regolamenti comunali (cfr. TAR Sicilia, sez. I, 28 marzo 2025, nn. 701, 702, 704 e 705).

Ma, com'è noto, è ben possibile l'impugnazione di un regolamento di volizione-preliminare laddove con esso sia impugnato il relativo atto applicativo.

Va dunque rigettata l'eccezione di inammissibilità articolata dalla resistente amministrazione.

1.2. Può quindi dirsi della parziale improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse.

1.2.1. Le doglianze articolate dal ricorrente con i motivi nn. VI e VII del ricorso introduttivo, nonché con i motivi nn. VI, VII e VIII del ricorso per motivi aggiunti hanno riguardato, sotto differenti profili, l'invalidità (*sub specie* di nullità o annullabilità) della nota impugnata con il ricorso introduttivo (e degli atti da essa discendenti) con specifico riguardo pretesa creditoria vantata dal resistente Comune a titolo di canone unico patrimoniale per l'anno 2023, pari ad euro 98.029,00.

1.2.2. L'amministrazione comunale, con l'atto di costituzione (p. 12) ha sostenuto che, sul punto, non vi sarebbe più materia del contendere, tenuto conto dell'intervenuto ritiro in autotutela dell'avviso di pagamento alla base di tali doglianze (cfr. all. 1 della relativa produzione documentale, recante la nota n. 350863 del 14.4.2025 di revoca dell'avviso di pagamento n. 631706 del 3.5.2023).

1.2.3. Il ricorrente ha successivamente dato atto della cessazione della materia del contendere *in parte qua*, pur insistendo sulla fondatezza nel merito delle proprie censure.

1.2.4. L'intervenuto ritiro in autotutela di uno degli atti alla base dell'avviso di cui al ricorso introduttivo non consente di dichiarare – nemmeno parzialmente – la cessazione della materia del contendere.

Il ricorso, invero, ha inteso contestare l'illegittimità dell'operato del Comune resistente, il quale – sulla base di proprie verifiche – ha ritenuto il ricorrente debitore di tributi locali per oltre euro 1.000,00; soglia oltre la quale il regolamento impugnato impone – in caso di inadempimento del relativo avviso – la sospensione per n. 90 giorni delle attività commerciali o produttive.

Il fatto che alcuni dei crediti tributari indicati dal resistente Comune siano poi venuti meno non ha determinato alcuna conseguenza sulla materia del contendere alla base di questo giudizio, che – a ben vedere – è rimasta del tutto intatta.

Infatti, anche a prescindere dai crediti inerenti al canone unico patrimoniale, i debiti tributari complessivamente vantati dal Comune resistente superano la soglia di euro 1.000,00.

Ciò che è venuto meno è, semmai, l'interesse di parte ricorrente a ottenere una decisione nel merito sui motivi sopra meglio specificati in quanto, essendo essi specificamente inerenti al canone unico patrimoniale, dal loro eventuale accoglimento non discenderebbe alcuna apprezzabile utilità.

Com'è noto (cfr., *ex plurimis*, Cons. St., sez. V, 9 maggio 2025, n. 3956 e la giurisprudenza ivi richiamata):

(i) la cessazione della materia del contendere opera quando si determina una successiva attività amministrativa integralmente satisfattiva dell'interesse azionato;

(ii) per addivenire a una simile pronuncia è necessario che la situazione sopravvenuta, a seguito dell'intervento dell'amministrazione, soddisfi in modo pieno ed irretrattabile il diritto o l'interesse legittimo esercitato;

(iii) di contro, la dichiarazione di improcedibilità della domanda per carenza di interesse presuppone il verificarsi di una situazione, di fatto o di diritto, del tutto nuova rispetto a quella esistente al momento della proposizione del ricorso, tale da rendere certa e definitiva l'inutilità della sentenza, per avere fatto venire meno per il ricorrente l'utilità della pronuncia del giudice.

Alla luce delle precedenti considerazioni, non può revocarsi in dubbio che la presente fattispecie vada collocata nel superiore punto sub (iii).

Dal che consegue la parziale improcedibilità del ricorso.

2. Così definito il perimetro del giudizio, può procedersi all'analisi nel merito delle doglianze di parte ricorrente.

Al riguardo, tenuto conto della mancata formulazione di motivi espressamente subordinati (cfr. Cons. St., Ad. pl., sent. n. 5/2015), si procederà come segue:

(i) saranno dapprima esaminati i motivi infondati;

(ii) si darà infine conto delle ragioni che impongono di accogliere il terzo motivo di ricorso, sul cui *fumus* di fondatezza ci si era, del resto, già espressi in sede cautelare.

3. Si prendano le mosse dal primo motivo di ricorso (introduttivo e per motivi aggiunti).

3.1. Esso è stato incentrato sulla pretesa erronea applicazione – da parte dell'amministrazione comunale – della norma fondante il potere regolamentare in parola, vale a dire l'art. 15-ter, d.l. n. 34/2019 (conv. con modif. dalla l. n. 58/2019), a mente del quale *“Gli enti locali competenti al rilascio di licenze, autorizzazioni, concessioni e dei relativi rinnovi, alla ricezione di segnalazioni certificate di inizio attività, uniche o condizionate, concernenti attività commerciali o produttive possono disporre, con norma regolamentare, che il rilascio o il rinnovo e la permanenza in*

esercizio siano subordinati alla verifica della regolarità del pagamento dei tributi locali da parte dei soggetti richiedenti”.

Secondo il ricorrente, la suddetta disposizione sarebbe stata esclusivamente mirata a verificare la regolarità del pagamento dei tributi locali, consentendo al più la temporanea sospensione del rilascio (o del rinnovo) del titolo abilitativo in seguito all'accertamento di eventuali irregolarità tributarie. Né, a suo dire, tale potere sanzionatorio avrebbe potuto trovare giustificazione nella generale disposizione di cui all'art. 7-bis, d.lgs. n. 267/2000. Peraltro, trattandosi di sanzioni in senso stretto, sarebbe stato in ogni caso doveroso il rispetto della disciplina di cui alla l. n. 689/1981 e, in particolare, dei principi di tipicità e di riserva di legge.

3.2. Il motivo è infondato e va rigettato.

Per quanto gli artt. 4 e 5 dell'impugnato regolamento facciano riferimento a *“procedure sanzionatorie”* (cfr. all. 3 di parte ricorrente, pp. 7-9 del pdf), non può revocarsi in dubbio il potere del giudice di qualificare gli atti amministrativi tenendo conto del loro effettivo contenuto, prescindendo dunque dal *nome iuris* loro attribuito dall'amministrazione (Cons. St., sez. V, 2 novembre 2021, n. 7320).

Ciò posto, il Collegio non rinviene elementi per discostarsi dalla consolidata giurisprudenza che ha avuto modo di pronunciarsi su misure analoghe a quelle adottate dal Comune resistente, affermandone ripetutamente la natura di coazione diretta all'adempimento ed escludendo dunque ogni loro ipotetica portata sanzionatoria, con le ovvie conseguenze in termini di (in)applicabilità della l. n. 689/1981.

Più nel dettaglio, secondo il giudice della giurisdizione *“la ratio delle predette disposizioni, indubbiamente finalizzate a contrastare il diffuso fenomeno dell'evasione dei tributi locali, non consente di attribuire alle stesse una natura propriamente sanzionatoria, avendo esse ad oggetto non già la comminatoria di una misura afflittiva collegata all'inadempimento di una specifica obbligazione tributaria, come accade per le sanzioni accessorie previste dal D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 472, art.*

21, ma la previsione di una forma di coazione indiretta all'adempimento, che si realizza attraverso l'introduzione di un ulteriore requisito per l'ammissione all'esercizio di attività commerciali o produttive e la prosecuzione delle stesse, consistente nella esclusione di pendenze in materia di tributi locali per il periodo indicato o in misura complessivamente superiore a un determinato importo" (Cass. civ., sez. un., ordinanza 4 maggio 2022, n. 14049).

Tale impostazione ha trovato seguito nella giurisprudenza amministrativa, di primo grado (TAR Calabria, sez. I, 21 marzo 2024, n. 434; TAR Lazio, sez. II-ter, 4 agosto 2023, n. 13132) e di appello (Cons. St., sez. VII, 22 maggio 2024, n. 4559; *ibidem*, 18 ottobre 2022, n. 8875).

Lo stesso giudice d'appello siciliano, quando ha avuto modo di pronunciarsi su analoghi regolamenti, ha parlato di "*strumento di coazione indiretta*" (C.g.a.r.s., sez. giurisd., 23 aprile 2025, n. 338; *ibidem*, 7 ottobre 2024, n. 764).

Va dunque rigettato il primo motivo di ricorso.

4. Parimenti infondato è il secondo motivo di ricorso (introduttivo e per motivi aggiunti).

4.1. Tale doglianza è stata incentrata sulla pretesa illegittimità dell'art. 6 del regolamento impugnato, inerente alle modalità di verifica delle attività autorizzate, a mente della quale:

"1. In sede di prima applicazione, entro 60 giorni dall'approvazione del presente regolamento, e successivamente con cadenza mensile, il Settore Suap provvederà ad inviare al Settore Tributi l'elenco dei soggetti che hanno licenze, autorizzazioni e concessioni, al fine di verificare eventuali posizioni soggettive di irregolarità tributaria.

2. Il Settore Tributi procederà alla verifica dello stato di regolarità tributaria del contribuente, inviando al Settore Suap l'elenco dei soggetti morosi per la notifica all'interessato della comunicazione di avvio del procedimento di sospensione/revoca

dell'attività di cui alle licenze/autorizzazioni/concessioni e segnalazioni certificate di inizio attività, assegnando un termine perentorio di 15 giorni per la regolarizzazione tributaria.

3. Decorso infruttuosamente tale termine, entro i 15 giorni successivi si procederà ad emettere il provvedimento di sospensione per un periodo di novanta giorni, ovvero sino al giorno della regolarizzazione, se antecedente, previa notifica del provvedimento da parte del Comune.

4. L'ufficio competente del Settore Suap provvederà a notificare al contribuente interessato apposita comunicazione preventiva di avvio del procedimento di sospensione dell'attività di cui alle licenze, autorizzazioni, concessioni e segnalazioni certificate di inizio attività, assegnando un termine perentorio di 15 giorni per la regolarizzazione dei debiti tributari.

5. Decorso infruttuosamente tale termine, nei 15 giorni successivi si procederà alla emissione del provvedimento di sospensione per un periodo di novanta giorni, ovvero sino al giorno della regolarizzazione, se antecedente, previa notifica del provvedimento da parte del Comune.

6. Qualora il contribuente interessato non regolarizzerà la propria posizione debitoria tributaria entro il termine perentorio di cui sopra, si procederà con determina dirigenziale del servizio Suap competente alla revoca della licenza, autorizzazione o concessione relativa all'attività economica esercitata, con l'apposizione di sigilli da parte del Comando Polizia Municipale.

7. I contribuenti morosi potranno procedere a regolarizzare la propria posizione debitoria con gli strumenti previsti dal regolamento comunale per l'applicazione del ravvedimento operoso o dal regolamento comunale per la rateizzazione degli avvisi di accertamento qualora l'evasione sia stata già accertata.

8. Qualora sia stata attivata la procedura di riscossione coattiva con cartella di pagamento, la posizione debitoria potrà essere definita con il pagamento delle somme

iscritte a ruolo con le modalità di versamento previste dall'Agente della riscossione, attraverso la produzione all'Amministrazione delle attestazioni comprovanti il pagamento".

Secondo il ricorrente, il potere di iniziativa officioso del S.U.A.P. non sarebbe coerente con il menzionato art. 15-ter, d.l. n. 34/2019, la cui applicazione presupporrebbe la previa richiesta di rinnovo o di rilascio di un titolo abilitativo.

4.2. Il motivo è infondato e va pertanto rigettato.

Il Collegio è consapevole della non uniformità dell'interpretazione dell'art. 15-ter, d.l. n. 34/2019, nella parte in cui ha consentito che anche la "*permanenza in esercizio*" di attività commerciali o produttive potesse essere subordinata alla verifica della regolarità del pagamento dei tributi locali.

L'impostazione propugnata da parte ricorrente è stata recentemente fatta propria dal giudice di appello siciliano (C.g.a.r.s., sez. giurisd., 23 aprile 2025, n. 338), con orientamento a cui parte della giurisprudenza di primo grado ha dato adesione (TAR Campania, Salerno, sez. III, 13 giugno 2025, n. 1114).

Secondo tale impostazione:

(i) il riferimento alla "*permanenza in esercizio*" non consentirebbe di per sé la verifica in ogni momento della regolarità tributaria di attività commerciali o produttive, posto che – diversamente opinando – il riferimento al rilascio e al rinnovo delle autorizzazioni in parola sarebbe pleonastico;

(ii) laddove si discuta di rilascio, rinnovo e permanenza in esercizio delle attività commerciali e produttive, si dovrebbe piuttosto guardare ai momenti in cui: *a.* vi è un titolo abilitativo che sia stato rilasciato con provvedimento espresso, eventualmente rinnovato all'atto della sua scadenza; *b.* una certa attività sia stata avviata a seguito di S.C.I.A..

Una differente esegesi è stata fatta propria dalla Terza Sezione di questo Tribunale (sentenza 22 febbraio 2024, n. 694), che ha fatto invece leva sull'ampiezza della nozione di "*permanenza in esercizio*".

Tale impostazione, ad avviso del Collegio, è coerente con la *ratio* dell'art. 15-ter, d.l. n. 34/2019, che – come ha avuto modo di chiarire il giudice di appello – è quella di combattere l'evasione fiscale negli enti locali, coerentemente con i principi costituzionali della capacità contributiva e del buon andamento (Cons. St., sez. VII, 18 ottobre 2022, n. 8875). Con l'effetto di scongiurare l'alterazione di sani meccanismi concorrenziali per mezzo dell'esclusione di operatori che si avvantaggino dell'omesso o ritardato pagamento dei tributi (TAR Calabria, sez. I, 21 marzo 2024, n. 434).

Il tutto, come si avrà modo di vedere, sul presupposto che le violazioni tributarie siano state definitivamente accertate (cfr. il terzo motivo di ricorso).

5. Può quindi passarsi alle ragioni che militano per il rigetto del quarto e del quinto motivo di ricorso (introduttivo e per motivi aggiunti), che possono essere trattate congiuntamente per la loro connessione oggettiva.

5.1. Con tali doglianze parte ricorrente si è doluta dell'unilaterale applicazione di "*sanzioni*" all'esito dell'individuazione di una soglia di irregolarità tributaria di euro 1.000,00 (art. 4, c. 1, del regolamento impugnato), ritenuta eccessivamente bassa e comunque adottata in assenza di motivazione e senza un'adeguata gradazione delle sanzioni rispetto alle condotte possibili. Ciò, peraltro, avrebbe determinato un differente trattamento tra imprenditori ubicati in diverse parti del territorio nazionale.

5.2. Tali doglianze non possono trovare accoglimento.

Si premette anzitutto che i regolamenti, in quanto atti normativi, non sono sottoposti all'obbligo di motivazione (art. 3, c. 2, l.r. n. 7/2019).

Cò posto, è lo stesso art. 15-ter, d.l. n. 34/2019, a prevedere che il potere degli enti locali sia quello di subordinare il rilascio, il rinnovo o la permanenza in esercizio di

attività commerciali o produttive alla verifica della regolarità del pagamento dei tributi locali.

La norma primaria non ha dunque rimesso alla discrezionalità degli enti locali la possibilità di adottare ulteriori e differenti misure che avrebbero avuto motivo di esistere, semmai, laddove si fosse discusso di misure aventi la differente natura sanzionatoria. Il che non è quanto avvenuto nel caso di specie, posto che – si ribadisce – le misure adottate in base all'art. 15-ter, d.l. n. 34/2019, costituiscono strumenti di coazione indiretta all'adempimento.

Superata la doglianza concernente la mancata articolazione delle risposte “sanzionatorie” all'inadempimento dei tributi locali, si pone poi il problema di verificare la legittimità della “soglia minima” di irregolarità tributaria che determina l'adozione delle misure per cui è causa. Soglia individuata in euro 1.000,00 dall'art. 4, c. 1, del regolamento impugnato.

La giurisprudenza sul punto non è univoca.

Il giudice di appello siciliano (C.g.a.r.s., sez. giurisd., 23 aprile 2025, n. 338) ha ritenuto necessario ancorare tale nozione a quella di “*violazione grave, definitivamente accertata*” di cui all'art. 80, c. 4, d.lgs. n. 50/2016 e, dunque, all'entità delle violazioni che, in materia contributiva o previdenziale, sarebbero state ostative al rilascio del D.U.R.C..

Ciò sulla base della necessità di perimetrare per tale via la nozione di “*irregolarità*” di cui all'art. 15-ter, d.l. n. 34/2019, che altrimenti risulterebbe eccessivamente generica e suscettibile di applicazioni non omogenee nel territorio nazionale.

La giurisprudenza di primo grado si è invece orientata per un'esegesi più aderente al dato letterale della disposizione in parola, dalla quale non discenderebbe alcun limite minimo che le amministrazioni locali sarebbero tenute a prevedere nei loro regolamenti “*antievazione*” (TAR Calabria, sez. I, 21 marzo 2024, n. 434; TAR Lombardia, Brescia, sez. II, 7 dicembre 2021, nn. 1042 e 1043).

Tale secondo orientamento riflette al meglio il testo e la *ratio* della norma primaria ed è coerente con gli effetti pro-concorrenziali dei regolamenti “*antievazione*”.

Se, infatti, l’obiettivo è quello di escludere l’ingresso o la permanenza nel mercato di soggetti che, essendo inadempienti rispetto agli obblighi tributari, possono beneficiare di un (auto) ridotto carico fiscale per risultare più competitivi sui prezzi offerti al pubblico (o anche, semplicemente, per rimanere in un mercato da cui altrimenti sarebbero espulsi perché non in grado di sostenere i costi complessivi delle proprie attività), non si comprende perché sarebbe necessario individuare dalla – differente – disciplina del D.U.R.C. una soglia minima di rilevanza dell’inadempimento, introducendo per via interpretativa un requisito non previsto dalla disciplina primaria. D’altro canto, un’ipotetica “*soglia unica nazionale di irregolarità tributaria*”, se pure potrebbe astrattamente uniformare il *quomodo* dell’esercizio del potere regolamentare dei Comuni, non sarebbe comunque in grado di tutelare le esigenze di uniformità che essa vorrebbe garantire, posto che è la stessa legge a prevedere che detto potere possa non essere mai esercitato nell’*an*.

Ciò si evince dall’utilizzo dell’ausiliare “*potere*” nel testo dell’art. 15-ter, d.l. n. 34/2019.

Sono gli enti locali, dunque, a scegliere, nell’ambito della loro discrezionalità, se dotarsi o meno di un regolamento “*antievazione*”.

Ne consegue che la soluzione ai paventati rischi di trattamenti differenziati degli imprenditori inadempienti rispetto agli obblighi discendenti dai tributi locali dovrebbe passare, più che da un’esegesi volta ad uniformare le previsioni regolamentari dei Comuni che abbiano inteso adottare siffatti regolamenti, dalla valutazione a monte della legittimità costituzionale di una scelta legislativa che ammette l’esistenza stessa di simili regolamenti “*a macchia di leopardo*” nel territorio nazionale.

Si tratta di una scelta, a parere del Collegio, non manifestamente irragionevole ove si considerino le note differenze presenti nel territorio nazionale in punto di percentuali

di adempimento dei tributi locali da parte degli esercenti attività commerciali e produttive e delle differenti capacità di reazione a siffatti inadempimenti.

6. Può ora dirsi delle ragioni (in parte anticipate) che impongono di accogliere il terzo motivo di ricorso (introduttivo e per motivi aggiunti).

6.1. Tale doglianza è incentrata sull'art. 2 dell'impugnato regolamento, recante la seguente definizione di *"irregolarità tributaria"*: *"si configura irregolarità tributaria allorquando il contribuente abbia un debito fiscale per le entrate definite nel precedente articolo 1, per violazioni tributarie di omesso/parziale versamento di tributi comunali dovuti alle scadenze specificamente previste per legge o dal regolamento comunale, prescindendo dalla eventuale notifica di avvisi di accertamento per il recupero dell'evasione o dal recupero coattivo con cartella esattoriale/ingiunzione fiscale/intimazione di pagamento, o qualsivoglia altro atto di avvio della riscossione coattiva"*.

Secondo il ricorrente l'estensione di tale nozione alle irregolarità tributarie non definitivamente accertate, oltre a non essere prevista dal più volte citato art. 15-ter, d.l. n. 34/2019, avrebbe introdotto un illegittimo meccanismo di *solve et repete* con riguardo ai tributi locali.

6.2. Il motivo è fondato e va accolto.

Per quanto la giurisprudenza amministrativa abbia talora ammesso siffatto meccanismo per giustificare simili disposizioni contenute in altri regolamenti *"antievazione"* (Cons. St., sez. VII, 18 ottobre 2022, n. 8875), è più convincente la tesi fatta propria dal giudice di appello siciliano (C.g.a.r.s., sez. giurisd., 23 aprile 2025, n. 338).

Questi, sulla base della pluridecennale giurisprudenza costituzionale (cfr., per una compiuta ricostruzione dell'evoluzione della disciplina tributaria rispetto al *solve et repete*, Corte cost., 7 giugno 2022, n. 140), ha ritenuto illegittimo un regolamento che ha esteso la nozione di irregolarità tributaria anche a tributi non definitivamente

accertati, in quanto avrebbe surrettiziamente riproposto il c.d. *solve et repete* in materia di tributi locali.

Nel caso di specie, la vista previsione dell'art. 2 del regolamento comunale si pone come eccessivamente ampliativa della nozione di "*irregolarità tributaria*" di cui all'art. 15-ter del d.l. n. 34/2019.

Per quanto è vero che il legislatore abbia fatto riferimento alla sola "*regolarità del pagamento dei tributi locali*", è anche vero che l'eventuale irregolarità non potrebbe mai riguardare una pretesa creditizia che non sia stata definitivamente accertata a mezzo di un atto divenuto inoppugnabile.

Ciò appare ancor più ragionevole tenuto conto del fatto che la conseguenza imposta *ex lege* dall'accertamento dell'irregolarità è la sostanziale chiusura (o mancata apertura) di un'attività commerciale o produttiva nel territorio comunale.

Come si è detto, si tratta di uno strumento di "*coazione indiretta all'adempimento*". Esso, per essere correttamente esercitato, presuppone che il creditore abbia pieno diritto alla soddisfazione della sua pretesa.

Ciò è del tutto coerente con quanto accade con il più noto strumento di coazione indiretta all'adempimento presente nel diritto amministrativo, vale a dire le cc.dd. "*astreintes*" (art. 114, c. 4, lett. e, c.p.a.); le quali – non per nulla – presuppongono l'esistenza di un giudicato rimasto a vario titolo ineseguito.

Dunque il riferimento, operato dalla normativa primaria, alla "*verifica della regolarità del pagamento dei tributi locali*", va rettamente inteso come inerente a una verifica coerente con i principi generali dell'ordinamento tributario (prima tra tutti la non operatività del meccanismo del *solve et repete*) e con la natura di strumento di coazione indiretta all'adempimento della misura che da tale verifica trae la propria scaturigine.

Solo per tale via, del resto, può ammettersi la conformità a Costituzione dell'art. 15-ter, d.l. n. 34/2019, che, diversamente opinando, si porrebbe in frizione con i principi affermati dalla menzionata giurisprudenza costituzionale.

7. Dalle precedenti considerazioni discende che gli atti impugnati da parte ricorrente sono illegittimi nella misura in cui hanno disposto la sospensione della sua attività in ragione del mancato pagamento di tributi locali che non erano, all'epoca, oggetto di atti di accertamento definitivi. Ciò è avvenuto sulla base di una – parimenti illegittima – definizione di “*irregolarità tributaria*”, qual è quella di cui all'art. 2 del regolamento in parola nella parte in cui non ha fatto riferimento alla necessaria definitività dell'accertamento delle “*irregolarità*” contestate al ricorrente. Tale ultima disposizione, ferme le coordinate interpretative di cui sopra, va dunque annullata nella parte in cui consente di prescindere “*dalla eventuale notifica di avvisi di accertamento per il recupero dell'evasione o dal recupero coattivo con cartella esattoriale/ingiunzione fiscale/intimazione di pagamento, o qualsivoglia altro atto di avvio della riscossione coattiva*”.

8. Da ultimo, deve dirsi dell'istanza di pubblicazione della decisione di annullamento delle norme regolamentari articolata da parte ricorrente sulla base dell'art. 14, d.P.R. n. 1199/1971.

A tale specifico riguardo, il Collegio non rinviene ragioni per discostarsi da quanto già disposto in una simile controversia dal giudice di appello siciliano (C.g.a.r.s., sez. giurisd., 23 aprile 2025, n. 338 e la giurisprudenza ivi richiamata), il quale ha ritenuto di poter dare applicazione analogica dell'anzidetta disposizione.

Con la precisazione che, non trattandosi nel caso di specie della decisione su un ricorso straordinario, non vi è un “*decreto di decisione*” reso su un presupposto “*parere*”. Il che impone di ritenere che la pubblicità di cui all'art. 14, c. 2, d.P.R. n. 1199/1971, inerente al “*decreto di decisione*”, non possa che essere riferita alla presente sentenza.

9. Stante quanto precede:

- il ricorso è parzialmente improcedibile e va accolto limitatamente al terzo motivo di ricorso, con rigetto delle ulteriori doglianze di parte ricorrente; per l'effetto sono annullate le note meglio specificate in epigrafe e, nei limiti di cui al precedente par. 7, l'art. 2 dell'impugnato regolamento;
- va disposta la pubblicazione della presente sentenza, nelle medesime forme di pubblicazione del suddetto regolamento, a cura del Comune resistente. Per tale adempimento è fissato il termine di trenta giorni dalla comunicazione in via amministrativa di questa sentenza. Resta fermo che, in caso di inerzia dell'amministrazione comunale, il ricorrente potrà provvedere all'anzidetta pubblicazione in danno di parte resistente;
- le spese possono trovare compensazione, tenuto conto della reciproca soccombenza e della complessità della questione, sulla quale non vi sono tuttora univoci orientamenti giurisprudenziali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara parzialmente improcedibile e lo accoglie parzialmente ai sensi e nei limiti di cui in motivazione, rigettandolo nella restante parte. Per l'effetto, annulla gli atti impugnati nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che della presente sentenza sia data pubblicità nei termini di cui in motivazione.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 4 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Francesco Mulieri, Consigliere

Fabrizio Giallombardo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Fabrizio Giallombardo

IL PRESIDENTE

Salvatore Veneziano

IL SEGRETARIO