Pubblicato il 21/04/2026

N. 00278/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00734/2025 REG.RIC.

Firmato digitalmente

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 734 del 2025, proposto da

La Serenissima s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Puntarello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Palermo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Laura Salvatrice Marussia Piscitello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia n. 998/2025, resa tra le parti, reiettiva delle domande proposte per l'annullamento:

I) quanto al ricorso introduttivo:

- della determinazione dirigenziale n. 986 del 23 gennaio 2024, con la quale il Comune di Palermo, Area Suap, Sviluppo Economico, Mercati e Lavoro ha disposto – ai sensi dell'art. 4, comma 3, del Regolamento "antievasione", approvato

con deliberazione di C.C. n. 189/2020 – la sospensione per giorni 90 (novanta) delle attività intestate alla società La Serenissima s.r.l., ubicate in via Chiavettieri, 42 e via Cassari, 24;

- della nota prot. 641926 dell'8.5.2023, recante comunicazione di avvio di procedure sanzionatorie ai sensi dell'art. 4, co. 2, del sopra menzionato regolamento;

- della nota prot. n. 1661620 del 21.12.2023, con cui è stato comunicato nuovamente l'avvio delle procedure sanzionatorie;

- di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale;

- nonché per l'annullamento o la disapplicazione del Regolamento "antievasione" di cui alla deliberazione di C.C. n. 189/2020;

II) quanto ai motivi aggiunti depositati in data 18 luglio 2024:

- della nota del 5.9.2023 (priva di numero di protocollo), con cui il Comune di Palermo ha espresso il proprio diniego sulle istanze di rateizzazione presentate dalla società La Serenissima s.r.l. in data 26.6.2023;

- della nota del 26.6.2023 (priva di numero di protocollo), con cui il Comune di Palermo, Area Tributi Servizi Ici/Imu/Tari, in riscontro alle istanze di rateizzazione n. AREG/763795 e n. AREG/763985, ha comunicato che "*secondo regolamento per la rateizzazione degli avvisi di accertamento dei tributi locali così come modificata ed integrata con delibera del Consiglio Comunale n. 361 del 17/12/2021, la concessione della rateizzazione è subordinata all'obbligo di stipula di una polizza fideiussoria bancaria/assicurativa per la garanzia del piano di rateizzazione di importo pari o superiore a euro 5.000,00 (euro cinquemila). La mancata esibizione della documentazione richiesta entro il termine di 30 giorni dalla presente comporta il diniego della domanda di rateizzazione (…)*";

- della nota prot.773048 del 4.7.2022, con cui il Comune di Palermo ha comunicato alla società La Serenissima s.r.l. la necessità della stipula di una fideiussione ai fini della concessione della rateizzazione, richiesta con nota prot. 705156 del 26.5.2022;

- della nota con cui il Settore Tributi ha comunicato che l'importo della polizza fideiussoria che la società La Serenissima s.r.l. avrebbe dovuto rilasciare in favore del Comune risultava pari a € 530.039,04;

- della nota c.c. 11043408 avente a oggetto il diniego di rateizzazione prot. n. 705156;

- nonché per la declaratoria di illegittimità del silenzio-inadempimento serbato dal Comune di Palermo sull'istanza presentata in data 14 giugno 2024 dalla società La Serenissima s.r.l., volta a ottenere un riesame o un annullamento in autotutela della D.D. 986 del 23 gennaio 2024;

- nonché per l'accertamento dell'obbligo del Comune di Palermo di concludere il procedimento avviato a seguito dell'istanza presentata in data 14 giugno 2024 dalla Serenissima s.r.l.;

III) quanto ai motivi aggiunti depositati il 25 luglio 2024:

- del provvedimento di cui alla nota protocollo n. 942142 del 22 luglio 2024, con cui il Comune di Palermo, Area Suap, Sviluppo Economico, Mercati e Lavoro - U.O. Antievasione, ha confermato "*i presupposti sulla base dei quali sono state attivate le procedure sanzionatorie previste dall'art. 4, co. 2, del Regolamento "antievasione", di cui alla deliberazione di Consiglio comunale n. 189/2020 ai sensi dell'art. 15-ter del D.L. 34/2019 convertito con L. n. 58/2019", così rigettando la richiesta di riesame formulata dalla Serenissima s.r.l. in data 14 giugno 2024*";

- della nota protocollo n. 837915 del 17.6.2024;

- della nota prot. 856484 del 21/6/2024;

- del regolamento "Antievasione" di cui alla D.C.C. n. 189/2020;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Palermo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2026 il Cons. Lunella

Caradonna e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società La Serenissima s.r.l. ha proposto appello, con atto affidato a cinque motivi, avverso la sentenza del T.A.R. che ha rigettato il ricorso introduttivo, i secondi motivi aggiunti (depositati il 25 luglio 2024) e i terzi motivi aggiunti (depositati il 22 novembre 2024) e ha dichiarato in parte inammissibili e in parte improcedibili i primi motivi aggiunti depositati il 18 luglio 2024.

2. Il T.A.R. ha ritenuto infondato il ricorso introduttivo sulla base delle seguenti considerazioni:

-) le censure inerenti la pendenza del procedimento avviato con l'istanza di rateizzazione del debito tributario del 26 giugno 2023 erano risultate infondate alla luce delle risultanze dell'istruttoria processuale, da cui era emerso che la detta istanza era stata rigettata con provvedimento del 5 settembre 2023, ossia in data anteriore alla proposizione del ricorso;

-) quanto alla sostenuta violazione del principio di proporzionalità, l'art. 15-*ter* del decreto legge n. 34 del 2019 non consentiva la previsione, in via regolamentare, di una varietà di misure volte alla coazione all'adempimento ovvero a ottenere una garanzia del credito e un'eventuale previsione di tal fatta era illegittima per contrasto con la previsione normativa;

-) la lettura dell'art. 15-*ter* del decreto legge n. 34 del 2019 proposta dalla società ricorrente – secondo cui le misure ivi previste potevano applicarsi solo in relazione ad attività commerciali cui fossero riferibili i debiti tributari – non poteva desumersi dal dato normativo, in quanto la disposizione in esame faceva riferimento alla irregolarità del pagamento dei tributi locali "*da parte dei soggetti richiedenti*", dunque, ciò che contava era la sussistenza di un debito tributario in capo al medesimo soggetto giuridico che conduceva l'attività commerciale; né alla conclusione proposta dalla società ricorrente poteva accedersi alla luce di una

lettura della norma costituzionalmente orientata del principio di libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), dato che la tutela dell'interesse alla libertà d'impresa andava bilanciata con quella all'interesse alla riscossione dei tributi, pure dotato di copertura costituzionale (art. 53 Cost.);

-) la *ratio* della norma richiamata era quella di combattere l'evasione fiscale negli Enti locali e, quindi, eventuali dubbi di legittimità costituzionale non avevano ragion d'essere, rispondendo sia la norma primaria statale, che quella regolamentare, ai principi costituzionali della capacità contributiva e del buon andamento della P.A. (artt. 53 e 97 Cost.);

-) non sussisteva la violazione degli articoli 19 e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, atteso che il più volte citato Regolamento antievasione era stato adottato in virtù (e in conformità a) una diversa norma di legge, successiva e speciale rispetto a quelle invocate in ricorso tratte dalla disciplina generale del procedimento amministrativo dettata dalla legge n. 241 del 1990;

-) era infondata la censura relativa alla violazione del principio di irretroattività delle sanzioni amministrative, riferita, nel ricorso introduttivo, al provvedimento di sospensione dell'attività, atteso che quest'ultimo era stato adottato (anche) in considerazione di debiti tributari (non estinti alla data di adozione del provvedimento impugnato) sorti in epoca successiva all'entrata in vigore del regolamento e di per sé superiori alla soglia di rilevanza;

-) la società ricorrente – pur compulsata con ordinanza istruttoria – non aveva riferito dell'avvenuta impugnazione degli avvisi di accertamento notificati nel dicembre 2021, che dovevano, pertanto, ritenersi definitivi.

3. Il Giudice di primo grado ha dichiarato, inoltre, i primi motivi aggiunti in parte inammissibili e in parte improcedibili, così argomentando:

-) l'impugnazione del provvedimento di rigetto dell'istanza di rateizzazione, delle note propedeutiche allo stesso, nonché del Regolamento sulle rateizzazioni degli avvisi tributari, approvato con delibera C.C. del 7 dicembre 2017, n. 857 e successivamente modificato era inammissibile, per difetto di giurisdizione,

appartenendo alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi a oggetto i tributi di ogni genere, compresi quelli regionali, provinciali e comunali e il contributo per il Servizio sanitario nazionale, le sovrimposte e le addizionali, le relative sanzioni nonché gli interessi e ogni altro accessorio;

-) analogamente, difettava la giurisdizione del giudice amministrativo con riferimento all'impugnazione del regolamento comunale presupposto (Regolamento sulle rateizzazioni degli avvisi tributari, approvato con delibera di consiglio comunale n. 857 del 7 dicembre 2017 e poi modificato), impugnato da parte ricorrente nella parte in cui prevedeva la necessità della previa stipula di una fideiussione ai fini della concessione del beneficio della rateizzazione, avendo il giudice tributario, nell'ambito del giudizio proposto avverso l'atto applicativo, il potere-dovere di disapplicare, anche d'ufficio, la delibera comunale presupposta, qualora illegittima e, in tal senso, disponevano sia, in termini generali, l'art. 5 della legge n. 2248 del 1865, All. E, sia, con specifico riferimento al processo tributario, l'articolo 7, comma 5, del d.lgs. n. 546 del 1992;

-) era improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse la domanda proposta avverso il silenzio sull'istanza di annullamento in autotutela del provvedimento sanzionatorio di sospensione, avanzata dalla società ricorrente, in quanto, in pendenza di lite, sulla detta richiesta il Comune di Palermo si era pronunciato con un provvedimento espresso ed erano comunque palesemente infondati i successivi motivi aggiunti, proposti avverso tale ultimo atto, in quanto il venir meno del presupposto sulla base del quale era stata disposta la sospensione delle due menzionate attività economiche – presupposto indiscutibilmente sussistente alla data di adozione dell'atto – non poteva in alcun modo rendere illegittimo l'atto con cui l'amministrazione rifiutava di annullare in autotutela il detto provvedimento; piuttosto, valeva per i provvedimenti amministrativi il principio *'tempus regit actum*", secondo cui la legittimità del provvedimento doveva essere valutata in relazione allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione, con

conseguente irrilevanza delle circostanze successive, che non potevano incidere *ex post* su precedenti atti amministrativi.

4. Il T.A.R., infine, ha ritenuto infondati gli ulteriori motivi aggiunti, notificati e depositati il 22 novembre 2024, proposti avverso la determinazione dirigenziale n. 15431 del 14 novembre 2024, con la quale il Comune aveva disposto la *"cessazione delle attività produttive intestate alla società La serenissima srl p.iva 03034570824, ai sensi dell'art. 4, co. 4, del regolamento "antievasione" di cui alla deliberazione di c.c. n. 189/2020"*, evidenziando che:

-) era infondato, per le ragioni già esposte in merito all'analoga censura formulata nel ricorso introduttivo, il secondo motivo di ricorso, inerente la violazione del principio di proporzionalità, né meritava condivisione la precedente censura con cui la società ricorrente aveva denunciato il fatto che il Comune di Palermo non aveva tenuto conto dell'intervenuto saldo, nei termini previsti dall'art. 4 del Regolamento, di ogni debito tributario maturato successivamente all'entrata in vigore del cd. Regolamento antievasione, così violando, in tesi, il principio di irretroattività delle sanzioni amministrative, atteso che, come sottolineato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Cass., Sez. U., ordinanza 4 maggio 2022, n. 14049), la misura prevista dalla disciplina in esame non aveva natura sanzionatoria, con la conseguenza che non operava il principio di irretroattività, avendo esse a oggetto non già la comminatoria di una misura afflittiva collegata all'inadempimento di una specifica obbligazione tributaria, ma la previsione di una forma di coazione indiretta all'adempimento, che si realizzava 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 e in misura complessivamente superiore a un determinato importo;

-) l'invocato principio di irretroattività non risultava pregiudicato, se si considerava che la misura veniva applicata dal Comune con effetti *ex nunc* rispetto a una esposizione debitoria ancora attuale, avendo l'irregolarità tributaria, all'evidenza,

carattere permanente, sino alla sua rimozione e produceva, pertanto, il suo effetto preclusivo fintantoché non veniva meno e la società, a fronte della propria perdurante esposizione debitoria, ben poteva scegliere di estinguerla, per evitare di andare incontro all'inibizione dell'esercizio dell'attività, secondo un principio di autoresponsabilità.

5. Il Comune di Palermo, regolarmente intimato, si è costituito in giudizio con memoria, mentre il Comune di Palermo, Area Suap, Sviluppo Economico, Mercati e Lavoro- Staff Capo Area Suap, Sviluppo Economico, Mercati e Lavoro-Ufficio di Staff Capo Area Suap, Sviluppo Economico, Mercati e Lavoro, pure evocato in giudizio, non si è costituito.

6. Questo Consiglio, con ordinanza 10 settembre 2025, n. 300, ritenuta la sussistenza del *periculum in mor*a e, quanto al *fumus boni iuris*, richiamata la sentenza di questo Consiglio 23 aprile 2025, n. 338, resa su analoga tematica giuridica, ha accolto l'istanza cautelare della società appellante, sospendendo l'esecutività della sentenza di primo grado e l'efficacia degli atti impugnati.

7. La società La Serenissima s.r.l. ha depositato memoria di replica.

8. Alla pubblica udienza dell'11 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il primo motivo deduce "*VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 112 C.P.C. 34 COMMA 1 C.P.A. E 39 C.P.A. – ERRATA VALUTAZIONE DELLE PROVE – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 64 C.P.A. – VIOLAZIONE 7 E/O FALSA APPLICAZIONE ARTT. 41 E 97 COST. - ILLEGITTIMITA' DERIVATA- ECCESSO DI POTERE-DIFETTO DI ISTRUTTORIA -DIFETTO DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 15-TER D.L. N.34/2019- VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE PRINCIPIO DI IRRETROATTIVITA' - ILLEGITTIMITA' DERIVATA - DIFETTO DI ISTRUTTORIA -DIFETTO DEI*

PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO". Il T.A.R. aveva ritenuto di pronunciarsi esclusivamente in ordine alla dedotta violazione del principio di irretroattività delle sanzioni amministrative, propugnata con il ricorso introduttivo del giudizio, obliterando radicalmente come la detta censura fosse stata fatta valere anche con il secondo ricorso per motivi aggiunti ("*nei confronti delle previsioni del Regolamento antievasione ed in via derivata nei confronti del provvedimento di cui alla nota protocollo n. 942142 del 22 luglio 2024, oltre che degli atti ad essa presupposti, emessa dal Comune di Palermo a seguito dell'istanza di riesame, presentata dall'odierna appellante in data 18 giugno 2024*") e con il terzo ricorso per motivi aggiunti ("*nei confronti delle previsioni del Regolamento antievasione ed in via derivata nei confronti del provvedimento di cui alla Determinazione Dirigenziale n. 15431 del 14 novembre 2024, oltre che degli atti ad essa presupposti, notificata in data 15 novembre 2024 con la quale il Comune di Palermo aveva disposto la cessazione delle attività produttive intestate alla società la serenissima srl p.iva 03034570824, ai sensi dell'art. 4, co. 4, del regolamento antievasione di cui alla deliberazione di c.c. n. 189/2020*"). In considerazione di ciò, era evidente che il Giudice di primo grado non potesse limitare la propria delibazione esclusivamente in ordine alla D.D. n. 986 del 23 gennaio 2024, tanto più che detto provvedimento era stato integralmente sostituito, a seguito della presentazione della detta istanza di riesame, dal provvedimento di secondo grado di cui alla nota prot. n. 942142 del 22 luglio 2024, che, seppure di conferma della precedente determinazione, assumeva tutte le caratteristiche di un nuovo provvedimento amministrativo autonomamente impugnabile. Quanto dedotto, valeva *a fortiori* per il terzo ricorso per motivi aggiunti, con cui era stata impugnata la D.D. n. 15431 del 14 novembre 2024 con cui il Comune di Palermo aveva disposto la cessazione delle attività produttive intestate alla società la Serenissima s.r.l.. E, tuttavia, con il pagamento di euro 50.000,00, eseguito in data 30 maggio 2024, e con quello di euro 33.563,32, eseguito in data 5 giugno 2024, era stato integralmente estinto il debito IMU relativo all'anno 2022, non residuando più

debiti tributari maturati successivamente all'entrata in vigore del c.d. Regolamento antievasione. Il T.A.R., dunque, aveva omesso di considerare come la sussistenza di debiti tributari avrebbe dovuto vagliarsi alla data di adozione del provvedimento di riesame, che aveva sostituito quello ora menzionato e alla data di adozione del provvedimento di cessazione dell'attività. Era pure errato l'assunto del Giudice di primo grado secondo cui la parte ricorrente, pur compulsata in tal senso con ordinanza istruttoria, non aveva riferito dell'avvenuta impugnazione degli avvisi di accertamento notificati nel dicembre 2021, essendo evidente che, poiché entro il termine assegnatole l'Amministrazione comunale non aveva prodotto nulla, la Serenissima s.r.l. non serbasse nessun interesse a fornire alcuna prova circa l'avvenuta impugnazione dei detti atti di accertamento. Inoltre, alla luce della dedotta violazione del principio di irretroattività delle sanzioni, la circostanza che gli atti di accertamento fossero stati notificati da parte del Comune di Palermo, come pure la circostanza che tali atti fossero stati o meno impugnati, non assumeva nessun rilievo, rilevando che alla data di adozione del provvedimento c.d. di secondo grado, ovvero del provvedimento di cui alla nota prot. n. 942142 del 22 luglio 2024, così come alla data di adozione della D.D. n. 15431 del 14 novembre 2024, non sussistevano più debiti tributari insorti in capo alla Serenissima s.r.l., successivamente alla data di entrata in vigore del c.d. Regolamento antievasione. Ancora, la Serenissima s.r.l. aveva sostenuto che, all'esito del provvedimento di riesame, il Comune di Palermo avesse adottato un provvedimento di secondo grado che risultava senz'altro illegittimo, poiché non sussistevano più i presupposti sulla cui scorta era stata adottata la D.D. n. 986 del 23 gennaio 2024. Il Giudice di primo grado aveva obliterato che la società appellante aveva propugnato la dedotta violazione del principio di irretroattività non già con riferimento ai singoli provvedimenti, ma in relazione al Regolamento antievasione adottato dal Comune di Palermo. In considerazione di ciò, tenuto conto che il Regolamento in esame era entrato in vigore solamente a partire dalla data del 1° gennaio 2021 e le

inadempienze tributarie della Serenissima s.r.l., successive all'entrata in vigore del regolamento sanzionatorio (IMU 2022 e Tari 2022) erano state adempiute, non vi era dubbio che l'Area Suap del Comune di Palermo non avrebbe mai potuto determinarsi ad adottare il provvedimento di cessazione delle attività.

2. Il secondo motivo deduce "*ERRONEITA' DELLA SENTENZA PER VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI SEPARAZIONE DEI POTERI - CONFINAMENTO DELLA GIURISDIZIONE DI LEGITTIMITÀ NELLA SFERA RISERVATA ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 112 C.P.C. E DELL'ART. 34 COMMA 1 C.P.A. E 39 C.P.A*.". Il Giudice di primo grado, oltre a non avere scrutinato in alcun modo i motivi propugnati dall'odierna appellante, con evidente violazione delle disposizioni codicistiche ex artt. 112 c.p.c. e 34 comma 1 c.p.a. e 39 c.p.a., aveva invaso la sfera riservata alla pubblica amministrazione assumendo che "*Peraltro, l'invocato principio di irretroattività non risulta pregiudicato, se si considera che la misura viene applicata dal Comune con effetti ex nunc rispetto ad una esposizione debitoria ancora attuale; l'irregolarità tributaria, in altre parole, ha, all'evidenza, carattere permanente, sino alla sua rimozione e produce pertanto il suo effetto preclusivo fintantoché non viene meno*" e, tuttavia, come si poteva desumere dal testo di cui alla nota prot. n. 942142 del 22 luglio 2024, il Comune di Palermo non si era mai spinto fino a sostenere un simile assunto, che esulava radicalmente dalla motivazione dei provvedimenti impugnati in primo grado. L'amministrazione appellata, infatti, non aveva in alcun modo confermato il provvedimento, ritenendo che, nonostante l'avvenuto pagamento di tutti i debiti tributari insorti successivamente all'entrata in vigore del Regolamento anti-evasione, sussistessero comunque i presupposti per comminare la suddetta sospensione delle licenze, poiché in tesi anche i debiti maturati precedentemente consentivano di adottare la suddetta misura.

3. Il terzo motivo deduce "*ERRONEITA' PER MANCATO ACCOGLIMENTO DEL DENUNCIATO CONTRASTO CON GLI ARTT. 19 E 21 NONIES DELLA L.*

241/90". Era manifestamente infondato il capo della sentenza con cui il T.A.R. aveva assunto che non sussisteva la denunciata "*violazione degli articoli 19 e 21-nonies l. 241/90*" fatta valere con il quinto motivo del ricorso originario e il secondo motivo del terzo ricorso per motivi aggiunti, "*atteso che il più volte citato regolamento antievasione è stato adottato in virtù (ed in conformità a) una diversa norma di legge, successiva e speciale rispetto a quelle invocate in ricorso, tratte dalla disciplina generale del procedimento amministrativo dettata dalla l. 241/90*", che si poneva in contrasto con l'insegnamento del C.G.A. affermato con la sentenza 23 aprile 2025, n. 338. Era, allora, evidente come era fondata la doglianza propugnata dalla Serenissima s.r.l. nel giudizio di primo grado, che si era doluta di come i provvedimenti impugnati difettassero di idonea copertura legislativa, non essendo quest'ultima rinvenibile in alcuna norma di legge.

4. Il quarto motivo deduce "*ERRONEITA' DELLA SENTENZA PER MANCATO ACCOGLIMENTO DEL III E DEL IV MOTIVO DI RICORSO*". Il Comune di Palermo, nell'adottare il Regolamento di cui all'art. 15-*ter* del decreto legge n. 34 del 2019, n. 34, avrebbe dovuto circoscrivere il perimetro di adozione della suddetta sanzione, prevedendo in maniera puntuale i presupposti a fronte dei quali comminare la sospensione della licenza che avrebbe dovuto essere prevista quale *extrema ratio*. Al contrario, il Comune di Palermo aveva adottato un regolamento che imponeva "automaticamente" la sanzione della sospensione delle licenze, in ipotesi di sussistenza di una irregolarità tributaria, così introducendo una misura sanzionatoria assolutamente sproporzionata e non conforme al principio che impone alla P.A. di perseguire le finalità imposte dalla legge arrecando il minor sacrificio possibile. Inoltre, il Comune di Palermo, anziché adottare i più opportuni provvedimenti (anche di natura cautelare) nei confronti del ramo di azienda edile/immobiliare, che era l'unico dei tre rami d'azienda su cui gravava il debito tributario formatosi nei confronti del comune di Palermo, aveva irrogato le sanzioni impugnate nei confronti di due rami di azienda che risultavano assolutamente in

regola con il pagamento di imposte e tributi. Una simile scelta, oltre a risultare manifestamente irragionevole, finendo per incidere negativamente pure sul personale addetto ai due rami di azienda che non presentavano alcuna irregolarità tributaria, si poneva altresì in contrasto con una lettura costituzionalmente orientata dello stesso art. 15-*ter* del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, come recepito dall'art. 4 del Regolamento Comunale di cui si discuteva. Il legislatore, nell'introdurre la facoltà per i comuni di adottare un regolamento che disciplinasse la comminatoria della sanzione in esame, aveva previsto come la stessa potesse essere adottata a carico delle "*attività commerciali o produttive*" che necessitassero del rilascio, del rinnovo o della permanenza di "*licenze, autorizzazioni, concessioni*" e ciò rendeva evidente come il Legislatore avesse inteso valorizzare il concetto di autonomia aziendale, attesa la possibilità di coesistenza di più aziende in capo al medesimo soggetto giuridico. Ancora, la disposizione normativa disponeva anche che il detto stato di irregolarità tributaria, doveva essere esaminato in relazione ai "*soggetti richiedenti*", assunto che doveva spiegarsi ancora una volta alla luce del concetto di "*autonomia aziendale*", la cui rilevanza si desumeva nelle ipotesi di circolazione delle aziende disciplinate dall'art. 2558 c.c.. Sennonché, come si evinceva dal detto Regolamento, nessun distinguo era stato operato sul punto dal Comune di Palermo, con la conseguenza che lo stesso, in sede di adozione della D.D. n. 986 del 23 gennaio 2024, aveva finito per adottare la sanzione impugnata a carico di due rami di azienda della Serenissima s.r.l. che non presentavano alcuna irregolarità tributaria, mentre il ramo di azienda deputato all'attività edile/immobiliare su cui gravava il debito tributario poteva operare senza alcuna limitazione (tenuto conto che le sue licenze non dipendevano dal Comune di Palermo).

5. Il quinto motivo deduce "*ERRONEITA' E/O ILLEGITTIMITA' DELLA SENTENZA IMPUGNTA NELLA PARTE IN CUI HA DECLINATO IL DIFETTO DI GIURISDIZIONE AVVERSO IL REGOLAMENTO SULLE RATEIZZAZIONI TRIBUTARIE E SUI PROVVEDIMENTI DI RIGETTO DELLE RATEIZZAZIONI*

AVANZATE DALL'APPELLANTE". La sentenza impugnata risultava manifestamente erronea, nella parte in cui aveva declinato la giurisdizione in ordine alle censure svolte avverso il Regolamento delle rateizzazioni tributarie e sui provvedimenti di rigetto delle rateizzazioni avanzate dall'appellante. E, infatti, il Regolamento sulle rateizzazioni degli avvisi tributari di cui alla D.C.C. n. 857 del 2017, ancorché relativo a norme la cui applicazione refluiva sul sistema tributario, si sostanziava in un atto di natura regolamentare, che, per costante giurisprudenza, era sindacabile dinanzi al giudice amministrativo. Con specifico riferimento, poi, ai singoli dinieghi di rateizzazione, la società appellante, all'udienza camerale dell'11 settembre 2024, aveva debitamente precisato come simili atti fossero stati impugnati in quanto il loro contenuto aveva refluito sul provvedimento di sospensione delle licenze in capo alla Serenissima s.r.l., con la conseguenza che il Giudice di primo grado avrebbe dovuto delibare in via incidentale sulla loro illegittimità, atteso il tenore dell'art. 8 del c.p.a.. L'art. 52 del d.lgs. n. 446 del 1997 non attribuiva al Comune di Palermo né la possibilità di disciplinare la materia della rateizzazione, né tantomeno la possibilità di introdurre il rilascio di una garanzia fideiussoria quale presupposto per l'ottenimento di un piano di rateizzazione. La previsione della necessaria stipula di una polizza fideiussoria, al fine di ottenere l'accoglimento dell'auspicata rateizzazione, era illegittima perché introduceva una manifesta disparità di trattamento nei confronti dei cittadini degli altri comuni che non dovevano subire una simile vessazione, quanto nei confronti dei cittadini i cui debiti tributari fossero stati affidanti a un concessionario per la riscossione o all'Agenzia delle Entrate – Riscossione ed era una previsione altresì irragionevole e illogica, ponendosi in contrasto con le finalità perseguite dallo stesso istituto della rateizzazione dei debiti tributari.

6. L'esame delle censure porta all'accoglimento del primo, terzo e quarto motivo di ricorso, nei sensi e nei limiti di cui *infra*, ossia, per quanto di qui a poco si dirà, avuto riguardo alla sospensione e alla cessazione delle attività produttive della

società appellante disposte a seguito dell'accertamento dell'omesso pagamento di tributi non definitivamente accertati e all'attivazione della procedura sanzionatoria in mancanza dei presupposti di rilascio, rinnovo o permanenza in esercizio (tematiche queste dibattute anche con memoria dal Comune di Palermo e con memoria di replica dalla società La Serenissima s.r.l.), che devono essere esaminate in via prioritaria in ossequio al principio di economia dei mezzi processuali valorizzato da Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5, in quanto relativi a vizi il cui riscontro conduce alla caducazione degli atti di riferimento per ragioni sostanziali, le quali sono potenzialmente assorbenti rispetto alle rimanenti doglianze sollevate con il primo motivo (*breviter*: violazione del principio di irretroattività del Regolamento Antievasione adottato dal Comune di Palermo in vigore dall'1 gennaio 2021), il secondo motivo (*breviter*: violazione degli artt. 112 c.p.c. e 34 e 29 c.p.a. e integrazione postuma effettuata in sede di giudizio della motivazione degli atti impugnati con particolare riferimento alla nota prot. n. 942142 del 22 luglio 2024), il quarto motivo (*breviter*: applicazione automatica della sanzione, sproporzionata, della sospensione delle licenze in ipotesi di sussistenza di una irregolarità tributaria, anche nei confronti dei rami di azienda sui quali non gravava il debito tributario formatosi nei confronti del Comune di Palermo e che risultavano in regola con il pagamento di imposte e tributi) e il quinto motivo (*breviter*: illegittimità del Regolamento delle rateizzazioni tributarie di cui alla D.C.C. n. 857 del 2017 e dei dinieghi di rateizzazione).

6.1 Più in particolare, va precisato che, in base al principio della ragione più liquida, corollario di quello di c.d. economia processuale (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5), tutte le restanti censure avanzate con i plurimi motivi di gravame dalla società ricorrente possono essere assorbite in quanto, anche ove fossero ritenute fondate, non procurerebbero alcuna utilità maggiore rispetto a quella già accordata con l'accoglimento delle rimanenti doglianze (cfr. Cons. Stato, sez. III, 10 dicembre 2025, n. 9734; Cons. Stato, sez. II, 4 novembre 2025, n. 8542).

6.2 Ciò posto, deve premettersi che il T.A.R., con ordinanza del 23 dicembre 2024, n. 672, "*ha disposto una relazione, a cura dell'Ufficio Tributi del Comune di Palermo, da cui risultassero dettagliatamente i pagamenti effettuati dalla società ricorrente, relativi ai debiti tributari contestati nell'ambito del procedimento in esame, con indicazione delle date di pagamento e dei debiti volta per volta estinti (tributo ed annualità), nonché, sempre a carico del Comune, la produzione di copia degli atti di accertamento relativi ai suddetti debiti tributari, con prova della notifica alla società ricorrente; ancora, è stata disposta la produzione, con onere a carico di parte ricorrente, di prova della pendenza di eventuali giudizi inerenti i detti tributi*" e che "*Nel termine assegnato, il Comune non ha adempiuto al disposto onere istruttorio, né parte ricorrente ha dato prova di avere impugnato alcun avviso di accertamento*" (pag. 11 della sentenza impugnata). Si legge, poi, alle pagine 13 e 14 della sentenza impugnata che "*A quanto detto va aggiunto solo incidentalmente (non essendo stata proposta, peraltro, alcuna censura in tal senso), alla luce della giurisprudenza del giudice d'appello (cfr. Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, 7 ottobre 2024, n. 764; ma cfr., in senso difforme, Cons. Stato, sez. VII, 18 ottobre 2022 n. 8875), che parte ricorrente – pur compulsata in tal senso con ordinanza istruttoria - non ha riferito dell'avvenuta impugnazione degli avvisi di accertamento notificati nel dicembre 2021, che devono, pertanto, ritenersi definitivi*".

6.3 Questo capo della sentenza impugnata, seppure svolto in via incidentale, è stato espressamente censurato (con il primo motivo) dalla società appellante, a pag. 10 e ss. dell'atto di appello, che ha dedotto (fra l'altro) la mancanza di interesse a fornire la prova sull'avvenuta impugnazione degli atti di accertamento poiché l'Amministrazione comunale non aveva prodotto nulla entro il termine assegnatole.

6.4 Con il terzo motivo, poi, la società appellante ha censurato la sentenza impugnata nella parte in cui ha assunto sostanzialmente che il Regolamento approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 189 del 2020 era stato

adottato in attuazione della norma primaria di riferimento di cui all'art. 15-*ter* del decreto legislativo n. 34 del 2019, ponendosi, in tal modo, in contrasto con l'insegnamento del C.G.A. affermato con la sentenza 23 aprile 2025, n. 338.

6.5 Con il quarto motivo viene, poi, in rilievo la specifica doglianza che lamenta la mancata previsione da parte del Comune di Palermo del perimetro di adozione della suddetta sanzione e dei presupposti a fronte dei quali comminare la sospensione della licenza, con la conseguente adozione da parte del Comune di Palermo di un regolamento che impone "automaticamente" la sanzione della sospensione delle licenze in ipotesi di sussistenza di una irregolarità tributaria.

6.6 Tanto premesso in ordine alla delimitazione delle doglianze da trattare in via prioritaria (necessaria ai fini della individuazione del *thema decidendum* del presente giudizio), è necessario ulteriormente precisare che il Comune di Palermo ha adottato:

-) il provvedimento n. 986 del 23 gennaio 2024 di sospensione per giorni 90 (novanta) delle Unità Produttive intestate alla Società La Serenissima s.r.l., ubicate in via Chiavettieri, n. 42 e in via Cassari, n. 24, "*Visto il contenuto dell'art. 4, commi 2 e 3, del Regolamento, "Antievasione" di cui alla Deliberazione di C.C. n. 189 del 2020*" e "*Ritenuto che la società in oggetto è inadempiente ai sensi delle prescrizioni del Regolamento "Antievasione" sopra menzionato*";

-) la Determina Dirigenziale n. 15431 del 14 novembre 2024 di cessazione delle attività produttive intestate alla Società "*La Serenissima s.r.l., "ai sensi dell'art. 4, comma 4, del Regolamento c.d. "Antievasione di cui alla Deliberazione di C.C. n. 189/2020*";

6.7 In ultimo è utile precisare, a completamento della ricostruzione fattuale, che la situazione debitoria alla data del 28 agosto 2025 (giusta nota del Comune di Palermo, Area delle Entrate e Tributi Comunali, del 28 agosto 2025, n. 1022251 prot., in atti) è la seguente:

atto IMU n. 44978/2021 di euro 115.914,64 (anno riferimento 2016);

atto IMU n. 44983/2021 di euro 123.934,91 (anno di riferimento 2017);

atto IMU n. 44986/2021 di euro 123.705,77 (anno di riferimento 2018);

atto IMU n. 44987/2021 di euro 123.088,00 (anno di riferimento 2019).

6.7.1 Inoltre, si legge nella nota richiamata che risulta essere stato emesso "avviso di accertamento" n. 5087/2025 notificato alla Società con PEC in data 28 agosto 2025 per IMU, anno di imposta 2020, pari a euro 103.256,68.

6.7.2. Con riferimento, poi, ai tributi corrisposti nel corso del giudizio, da quel che rileva dagli atti di causa di entrambe le parti, emerge che il debito IMU per l'anno 2022, pari a euro 83.563,32, è stato corrisposto per l'intero a mezzo due versamenti, il primo di euro 50.000,00 effettuato il 30 maggio 2024, e il secondo di euro 33.563,32, eseguito il 5 giugno 2024, e così il debito TARI per gli anni 2020 e 2022.

6.8 Ancora in tema di rateizzazione, dagli atti di causa emerge che la società La Serenissima s.r.l., a seguito della notifica in data 21 dicembre 2021 dei quattro "atti" relativi a IMU non versata, anni 2016, 2017, 2018 e 2019, aveva presentato una prima istanza di rateizzazione, il 26 maggio 2022, rigettata dal Comune di Palermo con comunicazione del 25 luglio 2022, non essendo stata presentata la fideiussione richiesta. Dopo la comunicazione dell'avvio della procedura sanzionatoria ai sensi dell'art. 4, comma 2, del Regolamento antievasione comunicata a mezzo PEC con nota prot. 641926 dell'8 maggio 2023 (in atti), la società aveva presentato il 26 giugno 2023, con nota prot. 763795 (in atti), la richiesta di rateizzazione per l'avviso n. 44978/2021 e, con la nota prot. 763985 (in atti), la richiesta di rateizzazione per gli avvisi nn. 44983/2021 – 44986/201 – 44987/2021. Lo stesso giorno delle richieste di rateizzazione, l'Ufficio Tributi a mezzo mail (in atti) aveva comunicato che la concessione della rateizzazione era sottesa alla stipula di polizza fideiussoria o assicurativa. L'Area Tributi, con mail del 4 luglio 2023 (in atti), chiedeva al SUAP di sospendere temporaneamente il procedimento in quanto era in corso una richiesta di rateizzazione. Il SUAP, con nota prot. 790022 del 5 luglio 2023 (in atti), aveva comunicato alla Serenissima la

sospensione temporanea del procedimento. Infine, con PEC del 5 settembre 2023, giusta ricevuta di avvenuta consegna in atti, veniva comunicato alla società La Serenissima s.r.l. che la mancata esibizione della polizza fideiussoria aveva comportato il diniego delle istanze di rateizzazione.

7. Tanto premesso, è decisivo richiamare i principi stabiliti da questo Consiglio, nelle sentenze 7 ottobre 2024, n. 764, e 23 aprile 2025, n. 385 (la prima menzionata dal Giudice di primo grado e la seconda espressamente richiamata da questo Consiglio nella fase incidentale cautelare), con riguardo a regolamenti analoghi adottati da differenti Comuni, che, pienamente condivisi dal Collegio, vanno qui ribaditi, sia per quanto concerne la previsione di "*irregolarità del pagamento dei tributi locali*", sia avuto riguardo alla locuzione "*rilascio o il rinnovo e la permanenza in esercizio siano subordinati alla verifica della regolarità del pagamento dei tributi locali*", disposizioni entrambe contenute con identico tenore letterale (agli artt. 2, 4, 5 e 6) nel Regolamento per la disciplina e l'applicazione delle misure preventive per sostenere il contrasto dell'evasione dei tributi locali adottato dal Comune di Palermo, entrato in vigore "*a partire dall'1 gennaio 2021*" (cfr. Art. 8. "Disposizioni transitorie e finali").

7.1 Nello specifico, con riferimento al primo aspetto riguardante la definizione della "*irregolarità del pagamento dei tributi locali*", questo Consiglio ha evidenziato che:

-) l'art. 15-*ter* del decreto legge n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 58 del 2019 («*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*»), a differenza dell'analoga regola che era contenuta nell'art. 80, commi 4 e 5, del decreto legislativo n. 50 del 2016, ha una formulazione assai generica, atteso che

nell'indicare i presupposti per la sua operatività, si limita, testualmente, al richiamo di una semplice irregolarità del pagamento dei tributi locali lasciando, almeno apparentemente, agli enti locali ampia discrezionalità nel definire, con l'adozione di un proprio regolamento, detta "*irregolarità tributaria*", sia in merito all'entità del tributo, sia alla gravità dell'inadempimento, sia soprattutto in ordine al relativo accertamento;

-) deve essere data all'art. 15-*ter* un'interpretazione adeguatamente restrittiva e costituzionalmente orientata, al fine di circoscriverne effetti applicativi perniciosi che avrebbero l'effetto di impedire in radice ogni possibile estrinsecazione sia di un effettivo diritto di difesa in giudizio (tributario) – che, comunque, non può implicare un obbligo di soggezione al c.d. *solve et repete*, data la conclamata incostituzionalità di tale principio – sia, più in particolare, della libertà di iniziativa economica, in un sistema legale in cui praticamente ogni sua manifestazione è condizionata a verifica amministrativa, nei confronti di tutti i consociati, a chi sia considerato inadempiente nei confronti dell'ente locale nel cui territorio l'attività sia svolta;

-) l'art. 15-*ter* del decreto legge n. 34 del 2019 non può che essere interpretato nel senso che esso consente agli enti locali di subordinare i titoli abilitativi alla verifica di regolarità dei tributi locali unicamente con riguardo a quelli definitivamente accertati: ossia riconducendo la relativa formulazione – laddove introduce come elemento costitutivo della propria fattispecie la "*regolarità del pagamento dei tributi locali*" – al concetto, così come già presente nel comma 4 del previgente e succitato art. 80 del d.lgs n. 50 del 2016, di "*violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento*", nella specie, "*dei tributi locali*";

-) costituiscono violazioni definitivamente accertate quelle contenute in sentenze definitive o in atti amministrativi non più soggetti a impugnazione, così com'è stabilito dal secondo periodo del comma 4 del d.lgs. n. 50 del 2016;

-) costituiscono gravi violazioni quelle ostative al rilascio del documento unico di regolarità contributiva (così il terzo periodo dello stesso comma 4) e cioè – per riferire tale formulazione al diverso ambito dell'art. 15-*ter* – le violazioni di entità non inferiore a quella che, se si fosse verificata "*in materia contributiva e previdenziale*", sarebbe risultata ostativa al rilascio del c.d. D.U.R.C. (cfr. C.G.A.R.S., sez. giur., sentenze 7 ottobre 2024, n. 764 e 23 aprile 2025, n. 385).

7.2 Con precipuo riferimento al secondo aspetto relativo alla locuzione "*rilascio o il rinnovo e la permanenza in esercizio siano subordinati alla verifica della regolarità del pagamento dei tributi locali*", questo Consiglio ha affermato che:

-) la locuzione di cui al citato art. 15-*ter* "*che il rilascio o il rinnovo e la permanenza in esercizio siano subordinati alla verifica della regolarità del pagamento dei tributi locali*", nel fare riferimento ai tre diversi momenti in cui avviene "*il rilascio o il rinnovo e la permanenza in esercizio*" dell'autorizzazione commerciale, va correttamente riferita (unicamente) al momento in cui la licenza di commercio è rilasciata con provvedimento espresso; ovvero è rinnovata all'atto della sua scadenza (per decorrenza del precedente termine); ovvero infine – solo laddove si tratti di "*segnalazioni certificate di inizio attività*", poiché immediatamente efficaci già nelle more dei dovuti accertamenti dell'ufficio – nel momento in cui, in esito a tali accertamenti, dev'essere consentita ovvero invece inibita (ex art. 19 della legge n. 241 del 1990) la "*permanenza in esercizio*" dell'attività stessa;

-) i regolamenti comunali, cui si riferisce l'art. 15-*ter* del decreto legge n. 34 del 2019 «"*possono disporre" legittimamente quanto previsto della prefata disposizione di legge (che viene così ricondotta nell'alveo di una sua corretta compatibilità costituzionale*)» e che "*Intendendo diversamente il precetto legislativo, sarebbe incostituzionale la legge, che invece deve soggiacere a una interpretazione costituzionalmente orientata*" (cfr. C.G.A.R.S., sez. giur., 23 aprile 2025, n. 338).

7.3 Tutto ciò, osserva questo Collegio, conformemente a quanto statuito dalle

Sezioni Unite della Corte di Cassazione che, nell'escludere la giurisdizione del giudice tributario, hanno precisato che "*la ratio delle disposizioni contenute nell'art. 15-ter del decreto legge n. 34 del 2019, 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 dall'art. 21 del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472, 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., Sez. U., 4 maggio 2022, n. 14049).

8. Ciò posto, il Regolamento per la disciplina e l'applicazione delle misure preventive per sostenere il contrasto dell'evasione dei tributi locali adottato dal Comune di Palermo, ai sensi dell'articolo 15- ter del decreto legge n. 34 del2019, così come modificato dalla legge di conversione n. 58 del 2019, e approvato con deliberazione del C.C. n. 189 del 2020, ha disposto, per la parte di interesse:

-) all'art. 2 rubricato "*Definizione di irregolarità tributaria*" che "*1. Ai fini dell'applicazione del presente regolamento, 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*";

-) all'art. 4 (per la parte di rilievo), rubricato "*Attivazione delle procedure sanzionatorie*" che "*1. Nel caso in cui sia verificata a carico del contribuente una irregolarità tributaria che configuri la violazione di omesso/parziale versamento di almeno una annualità d'imposta anche solo di un singolo tributo comunale, per un importo complessivo superiore a Euro 1.000, il Settore Tributi procederà a segnalare periodicamente con cadenza mensile - in via telematica - tali irregolarità tributarie al Settore SUAP, o all'ufficio comunale competente ratione materiae al rilascio/rinnovo della licenza/autorizzazione/concessione o alla ricezione della segnalazione certificata di inizio attività, unica o condizionata. 2. 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 o altro atto similare ed alle segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA), assegnando un termine di 60 giorni per la regolarizzazione dei debiti tributari. 3. Decorso infruttuosamente tale termine, entro i 15 giorni successivi si procederà alla emissione del provvedimento di sospensione dell'attività per un periodo di novanta giorni, ovvero sino al giorno della regolarizzazione, se antecedente, previa notifica del provvedimento da parte del Comune al contribuente interessato. 4. Qualora il contribuente non regolarizzi la propria posizione debitoria tributaria entro il termine di cui sopra, il Settore Suap procederà con determina dirigenziale alla revoca delle licenze/dell'autorizzazione/concessione o a disporre la cessazione dell'attività in caso di SCIA*";

-) all'art. 5 (per la parte di rilievo), rubricato "*Applicazione delle procedure sanzionatorie in caso di rilascio/rinnovo autorizzazioni/ licenze concessioni ed in caso di segnalazioni certificate di inizio attività)*" che: "*1. Il rilascio/rinnovo di licenze, autorizzazioni, concessioni o atto amministrativo equivalente è subordinato alla verifica di regolarità tributaria del pagamento dei tributi comunali concernenti l'esercizio delle attività commerciali o produttive. 2. Tale verifica tributaria deve essere effettuata anche a seguito della ricezione di segnalazioni*

certificate di inizio attività (SCIA) uniche o condizionate". 3. L'ufficio competente del Settore Suap procede quindi - in via preliminare - a richiedere al Settore Tributi apposita attestazione di regolarità tributaria del pagamento di tributi comunali del contribuente istante";

-) all'art. 6 rubricato "*Modalità di verifica delle attività autorizzate*" che "*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".

8.1 Le disposizioni di cui agli artt. 2 e 4 citati, per quanto rilevato, interpretando la norma di cui all'art. 15-*ter* del decreto legge n. 34 del 2019 nel suo significato più ampio ed estremo, hanno riconosciuto all'Ufficio competente il potere di non rilasciare, rinnovare o consentire la prosecuzione dell'attività commerciale a coloro che sono morosi a seguito di una verifica di generica irregolarità nel pagamento dei tributi locali prescindendo dalla contestazione del fatto illecito presupposto, dalla circostanza che lo stesso sia stato effettivamente accertato definitivamente, dalla sua gravità (salvo l'individuazione della soglia minima di 1.000,00 euro), così risolvendosi sostanzialmente "*in un diniego di tutela, rispetto alla pretesa tributaria, che costituisce il presupposto per l'attivazione del qui controverso strumento di coazione indiretta, sostanzialmente assoluto*", dovendosi ribadire che "*nessuna impresa, sotto la minaccia di essere altrimenti deprivata della possibilità di continuare a svolgere la propria attività per effetto dei provvedimenti comunali di revoca di ogni necessaria autorizzazione o abilitazione alla prosecuzione del lavoro, potrebbe mai far valere nelle sedi competenti i propri diritti (di contestazione circa l'*an et quantum *della propria posizione debitoria), trovandosi piuttosto sempre costretta a soggiacere integralmente alla pretesa di pagamento*

dell'ente pubblico, pur di non essere espulsa con effetto immediato dal mercato" (cfr. C.G.A.R.S., sez. giur., 23 aprile 2025, n. 385).

8.2 Peraltro – in via tutt'altro che secondaria e com'è già precisato da questo Consiglio in riferimento ad altri analoghi regolamenti comunali – le disposizioni di cui agli artt. 2 e 4 del Regolamento in esame, cosi come interpretate, reintroducono *de facto*, nell'ambito dei tributi locali, la clausola del *solve et repete*, già dichiarata incostituzionale (ove imposta per legge) dal giudice delle leggi (Corte Cost., sentenza 31 marzo 1961, n.21) e, quindi, *"se intesa e applicata com'è avvenuto nel qui impugnato regolamento comunale"* deve reputarsi *"radicalmente incompatibile con uno Stato di diritto e, dunque, con i più basilari principi costituzionali in tema di possibilità di far valere, sempre e in ogni competente sede, i propri diritti e interessi*" (cfr. C.G.A.R.S., sez. giur., 23 aprile 2025, n. 385).

8.3 Questo Collegio non ignora la sentenza del Consiglio di Stato 18 ottobre 2022, n. 8875, che ha affermato che la norma primaria statale non richiede che il debito tributario sia definitivamente accertato; ma non può non ribadire che, al fine di circoscrivere effetti applicativi che impediscano ogni possibile estrinsecazione della libertà di iniziativa economica, deve essere data all'art. 15-*ter* un'interpretazione adeguatamente restrittiva e costituzionalmente orientata, in un sistema legale in cui ogni sua manifestazione è condizionata a verifica amministrativa nei confronti di tutti i consociati, a chi sia considerato inadempiente nei confronti dell'ente locale nel cui territorio l'attività sia svolta. Neppure è condivisibile il richiamo operato nella sentenza del Consiglio di Stato n. 8875 del 2022 al quinto periodo del comma 4 del d.lgs. n. 50 del 2016, che prevede la "*possibilità*" dell'esclusione dell'operatore economico dall'appalto pubblico ove sia dimostrato che egli sia incorso in violazioni gravi degli obblighi tributari o previdenziali, anche non definitivamente accertate, che oblitera il richiamo al secondo periodo del comma 4 del d.lgs. n. 50 del 2016 che prevede che "*costituiscono violazioni definitivamente accertate quelle contenute in sentenze o atti amministrativi non più soggetti ad*

impugnazione" e finanche al terzo periodo dello stesso comma, che dispone che "*costituiscono gravi violazioni … quelle ostative al rilascio del documento unico di regolarità contributiva*". Né può essere condiviso il profilo argomentativo svolto sulla possibilità per il contribuente di esperire l'azione di ripetizione laddove sia dimostrata la non debenza della somma e, quindi, al funzionamento del meccanismo del "*solve et repete*", giacché non può sfuggire che la clausola del *solve et repete*, come si è già detto, è stata dichiarata incostituzionale (ove imposta per legge) dal giudice delle leggi (Corte Cost., sentenza 31 marzo 1961, n.21).

8.4 Anche gli artt. 5 e 6, ove intesi estensivamente come ha fatto il Comune di Palermo – ossia nel senso che tale verifica possa operarsi in ogni momento ("*Il rilascio/rinnovo di licenze, autorizzazioni, concessioni o atto amministrativo equivalente è subordinato alla verifica di regolarità tributaria del pagamento dei tributi comunali concernenti l'esercizio delle attività commerciali o produttive. 2. Tale verifica tributaria deve essere effettuata anche* a seguito della ricezione di segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA) uniche o condizionate" come previsto dall'art. 5 e "*In sede di prima applicazione, entro 60 giorni dall'approvazione del presente regolamento, e successivamente con cadenza mensile*", come previsto dall'art. 6) – da un lato rende il riferimento "*al rilascio*", ma soprattutto "*al rinnovo*" del tutto pleonastico e, dall'altro fornisce un'interpretazione di tale misura non rispettosa del principio di legalità, nei più restrittivi limiti esegetici già illustrati della norma primaria di cui all'art. 15-*ter* del decreto legge n. 34 del 2019, che, per come sopra precisato, nel fare riferimento ai tre diversi momenti in cui avviene "*il rilascio o il rinnovo e la permanenza in esercizio*" dell'autorizzazione commerciale, non può che riferirsi soltanto: 1) al momento in cui la licenza di commercio è rilasciata con provvedimento espresso; 2) al momento in cui è rinnovata all'atto della sua scadenza per decorrenza del precedente termine; 3) ovvero al momento in cui, nelle ipotesi specifiche di "*segnalazioni certificate di inizio attività*" (immediatamente efficaci) vengano eseguiti i dovuti accertamenti d'ufficio, all'esito dei quali, dev'essere consentita

ovvero inibita la "*permanenza in esercizio*" dell'attività commerciale.

9. Per quanto esposto, nel caso in esame, è dato riscontrare l'illegittimità sia dei provvedimenti impugnati di sospensione e di cessazione delle attività produttive intestate alla società La Serenissima s.r.l., sia del Regolamento comunale in *parte qua*. In particolare, quanto al Regolamento, alla stregua di quanto si è detto sin qui, sono illegittimi gli artt. 2 e 4, perché non limitano la propria efficacia ai soli casi di "*violazioni gravi*" e "*definitivamente accertate*", nei sensi e limiti che si sono sopra indicati; mentre gli artt. 5 e 6 sono illegittimi perché non prevedono che "*il rilascio o il rinnovo e la permanenza in esercizio*" dell'autorizzazione commerciale, vada riferita soltanto: 1) al momento in cui la licenza di commercio è rilasciata con provvedimento espresso; 2) al momento in cui è rinnovata all'atto della sua scadenza per decorrenza del precedente termine; 3) ovvero al momento in cui, nelle ipotesi specifiche di "*segnalazioni certificate di inizio attività*" (immediatamente efficaci), vengano eseguiti i dovuti accertamenti d'ufficio, all'esito dei quali, dev'essere consentita ovvero inibita la "*permanenza in esercizio*" dell'attività commerciale.

9.1 Va, inoltre, ulteriormente precisato che, secondo i principi generali, l'annullamento del Regolamento comunale, nei predetti sensi e limiti, è qui pronunziato con effetti *erga omnes*; mentre quello degli atti applicativi con effetti solo *inter partes*: quest'ultimi perché ricollegano l'effetto, assai grave, della sospensione e, di poi, della cessazione delle attività produttive della società appellante al generico accertamento dell'omesso pagamento di tributi, non definitivamente accertato, né in sede amministrativa né tantomeno giurisdizionale, nonché alla attivazione della procedura sanzionatoria in un qualsiasi ambito temporale anziché soltanto nei momenti di rilascio, di rinnovo o di permanenza in esercizio, secondo quanto si è sopra specificato.

9.2 Per l'effetto, sono qui annullati, con effetti *erga omnes,* gli art. 2, 4, 5 e 6 del Regolamento per la disciplina e l'applicazione delle misure preventive per

sostenere il contrasto dell'evasione dei tributi locali adottato dal Comune di Palermo, ai sensi dell'articolo 15-*ter* del decreto legge n. 34 del 2019, così come modificato dalla legge di conversione n. 58 del 2019, e approvato con deliberazione del C.C. n. 189 del 2020, nei sensi di cui sopra; sono conseguentemente annullati gli atti che ne costituiscono diretta applicazione nei confronti della società appellante, ovvero la D.D. n. 986 del 23 gennaio 2024, con la quale il Comune di Palermo, Area Suap, Sviluppo Economico, Mercati e Lavoro ha disposto la sospensione per giorni 90 (novanta) delle attività intestate alla società La Serenissima s.r.l. ubicate in via Chiavettieri, 42 e via Cassari, 24 e la D.D. n. 15431 del 15 novembre 2024 con la quale il Comune di Palermo Area Suap, Sviluppo Economico, Mercati e Lavoro-Staff Capo Area Suap, Sviluppo Economico, Mercati e Lavoro-Ufficio di Staff Capo Area Suap, Sviluppo Economico, Mercati e Lavoro ha disposto la cessazione delle attività produttive intestate alla società La Serenissima s.r.l..

9.3 All'annullamento *erga omnes* degli artt. 2, 4, 5 e 6 del prefato Regolamento comunale di Palermo, conseguono gli incombenti di cui all'art. 14, commi 2 e 3, del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, che, sebbene dettato in materia di ricorso straordinario, non può non trovare applicazione quale che sia la sede in cui l'annullamento *erga omnes* viene pronunziato, giacché non può dubitarsi che gli effetti siano i medesimi, con rinveniente esigenza di applicare, almeno per *analogia legis*, la medesima pubblicità della decisione di annullamento a cura del Comune soccombente o, in difetto, della parte più diligente, ma in danno di esso (detto art. 14 dispone, infatti, che "*qualora il decreto di decisione del ricorso straordinario pronunci l'annullamento di atti amministrativi generali a contenuto normativo, del decreto stesso deve essere data, a cura dell'Amministrazione interessata, nel termine di trenta giorni dalla emanazione, pubblicità nelle medesime forme di pubblicazione degli atti annullati. Nel caso di omissione da parte dell'amministrazione, può provvedervi la parte interessata, ma le spese sono a carico dell'amministrazione stessa*"): cfr. C.G.A.R.S., sez. giur., 16 dicembre 2024,

nn. 980, 981, 982, 983, 984, 985, 986 e 987; C.G.A.R.S., sez. giur., 27 febbraio 2025, n. 133 e, in ultimo, C.G.A.R.S., sez. giur., 23 aprile 2025, n. 385.

10. Le spese del doppio grado del giudizio vanno poste a carico del Comune di Palermo e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello n. 734/2025 R.G., come in epigrafe proposto, accoglie il primo, terzo e quarto motivo, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, assorbe i restanti motivi, e, per l'effetto, in riforma della sentenza gravata, annulla – con efficacia *erga omnes* – gli artt. 2, 4, 5 e 6 del Regolamento per la disciplina e l'applicazione delle misure preventive per sostenere il contrasto dell'evasione dei tributi locali adottato dal Comune di Palermo, ai sensi dell'articolo 15- *ter* del decreto legge n. 34 del 2019, così come modificato dalla legge di conversione n. 58 del 2019, e approvato con deliberazione del C.C. n. 189 del 2020;

annulla altresì la D.D. n. 986 del 23 gennaio 2024, con la quale il Comune di Palermo, Area Suap, Sviluppo Economico, Mercati e Lavoro ha disposto la sospensione per giorni 90 (novanta) delle attività intestate alla società La Serenissima s.r.l. ubicate in via Chiavettieri, 42 e via Cassari, 24 e la D.D. n. 15431 del 15 novembre 2024 con la quale il Comune di Palermo Area Suap, Sviluppo Economico, Mercati e Lavoro-Staff Capo Area Suap, Sviluppo Economico, Mercati e Lavoro-Ufficio di Staff Capo Area Suap, Sviluppo Economico, Mercati e Lavoro ha disposto la cessazione delle attività produttive intestate alla società La Serenissima s.r.l..

Ordina che del parziale annullamento di detto Regolamento comunale sia data pubblicità, a cura del Comune di Palermo, nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione della presente sentenza, nelle medesime forme di pubblicazione del prefato Regolamento comunale; con facoltà della parte interessata di provvedervi in

danno dell’amministrazione in caso di sua inerzia.

Condanna il Comune di Palermo al pagamento, in favore della società appellante, delle spese del doppio grado di giudizio, che si liquidano in euro 7.000,00 (settemila/00), oltre spese generali e accessori di legge, con rifusione dei c.u. versati.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Michele Pizzi, Consigliere

Anna Bottiglieri, Consigliere

Antonino Lo Presti, Consigliere

Lunella Caradonna, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Lunella Caradonna

IL PRESIDENTE
Ermanno de Francisco

IL SEGRETARIO