Pubblicato il 06/02/2025

N. 00313/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01955/2022 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1955 del 2022, proposto dal Consorzio del Centro Commerciale La Torre, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Ornella Sarcuto e Giustino Ferraro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv. Giustino Ferraro in Palermo, via Terrasanta, n. 7;

contro

Comune di Palermo, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- della delibera del Consiglio Comunale, n. 244 del 28 luglio 2021; con cui è stato approvato il "Regolamento per l'applicazione del canone patrimoniale di concessione del suolo pubblico e di autorizzazione o esposizione pubblicitaria";
- della delibera del Consiglio Comunale, n. 174 del 4 maggio 2022;
- della delibera della Giunta Comunale, n. 309 del 3 dicembre 2021;

ove occorra:

- della delibera del Consiglio Comunale, n. 90 del 27.04.1995, con cui è stato approvato il Regolamento per l'applicazione della TOSAP; nonché della delibera del Commissario Straordinario n.40 del 23.03.2012 di approvazione delle nuove tariffe della TOSAP.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 dicembre 2024 il dott. Francesco Mulieri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - Con ricorso notificato il 31 ottobre 2022 e depositato il 29 novembre successivo, il Consorzio del Centro Commerciale La Torre espone di aver sottoscritto con il Comune di Palermo in data 8 febbraio 2021 un contratto di concessione della durata di anni sei, a decorrere dall'8 febbraio 2021, relativo ad un'area scoperta adiacente per una superficie complessiva di mq. 1.200,00. Con nota prot. AREG/853929/2022 del 10 agosto 2022, il Comune di Palermo comunicava che - a seguito della legge 160/2019 (che ha trasformato la TOSAP in CUP a partire dal 1 Gennaio 2021) e dell'approvazione del "*Regolamento per l'applicazione del canone patrimoniale di concessione del suolo pubblico e di autorizzazione o esposizione pubblicitaria*", giusta Delibera di Consiglio Comunale n. 244 del 28/07/2021 - venivano modificati termini della precedente concessione relativa al canone, che *"a far data dal 1 gennaio 2021 è passata da € 7.200,00 ad € 34.800,00 annui"*.
Il ricorrente ha impugnato la delibera del Consiglio Comunale, n. 244 del 28 luglio 2021 (di cui la nota del 10 agosto 2022 costituisce atto applicativo), articolando censure di:
1) *"Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 816, 817 e ss., della l. 27 dicembre 2019, n. 160; degli artt. 1 e 3 della l. 7 agosto 1990 n. 241. Eccesso di potere per errore nei presupposti, illogicità e difetto d'istruttoria"*.

2) *"Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 816, 817, 821, 824 e ss., della l. 27 dicembre 2019, n. 160; degli artt. 1 e 3 della l. 7 agosto 1990 n. 241. Eccesso di potere per errore nei presupposti, difetto d'istruttoria, manifesta illogicità ed irragionevolezza, arbitrarietà".*

Deduce in particolare che il Comune di Palermo avrebbe adottato il Regolamento impugnato e stabilito il CUP (e le relative tariffe) senza farsi carico, preventivamente, di determinare, attraverso un'adeguata istruttoria, la soglia del gettito conseguito nel 2020 dalle entrate sostituite dal canone unico. Sostiene inoltre che, contrariamente a quanto assunto dal Comune di Palermo (che asserisce di avere mantenuto le aliquote già in uso), il canone unico patrimoniale non sarebbe dato dalla sommatoria di tutte le precedenti forme di imposizione poste a carico dei soggetti che occupano il suolo pubblico. Esso, infatti, non costituirebbe un mero assorbimento di precedenti istituti giuridici di diversa natura e presupposti, ma un nuovo istituto, autonomo nella disciplina e nei presupposti, il cui solo elemento di raccordo con il passato sarebbe costituito dal dato, contabile, dell'invarianza di gettito.

2. - Sebbene ritualmente intimato il Comune di Palermo non si è costituito in giudizio.

3. - Alla pubblica udienza del 17 dicembre 2024 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

4. - Ciò premesso, il ricorso è fondato e va accolto nei termini che seguono.

Il comma 817 dell'art. art. 1 della L. 27 dicembre 2019, n. 160 - nel prevedere che *"Il canone è disciplinato dagli enti in modo da assicurare un gettito pari a quello conseguito dai canoni e dai tributi che sono sostituiti dal canone, fatta salva, in ogni caso, la possibilità di variare il gettito attraverso la modifica delle tariffe"* - statuisce espressamente che gli enti locali, nel disciplinare il canone in modo da assicurare un gettito pari a quello conseguito dai tributi che lo stesso sostituisce (c.d. invarianza del gettito in aumento), hanno la possibilità, per raggiungere tale obiettivo, di variare il gettito modificando le tariffe base

stabilite dal legislatore nei commi 826 (*"tariffa standard annua"*) e 827 (*"tariffa standard giornaliera"*).

Si è dunque in presenza di un potere discrezionale all'amministrazione - di modulare il canone in funzione delle specificità della singola realtà territoriale - in applicazione del principio di autonomia finanziaria di entrata ai sensi dell'art. 119 della Costituzione.

Al riguardo la giurisprudenza ha evidenziato come il gettito derivante dal CUP comprenda il gettito derivante dalle complessive entrate tributarie e corrispettive che il canone è andato a sostituire e come esso non possa essere variato in aumento rispetto al precedente gettito così individuato (comma 817). Il legislatore, infatti, ha chiaramente delimitato il potere dei Comuni nel senso di ritenere l'invarianza in aumento del gettito quale limite alle determinazioni comunali, sicché l'ente ha il potere di disciplinare le tariffe del CUP senza tuttavia poter superare la soglia predefinita del gettito, pena l'incostituzionalità della norma, per violazione degli artt. 23 e 119 Cost., non avendo il legislatore statale indicato parametri e limiti specifici ulteriori per delimitare il potere di determinazione in aumento del canone da parte dei Comuni (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 21.3.2022, n. 3248.; T.A.R. Veneto, Sez. III, 29.11.2021, n. 1428).

Il Collegio, come già statuito di recente dalla Sezione in analoga fattispecie, ritiene che il Comune di Palermo abbia impiegato in maniera illegittima la discrezionalità conferitale dal comma 817 della legge n. 160/2019, in quanto ha determinato il CUP: a) senza in alcun modo determinare la soglia del gettito conseguito nel 2020; b) senza spiegare le modalità attraverso le quali ha ricalcolato il canone patrimoniale sulle occupazioni di suolo pubblico permanenti dei beni immobili di proprietà comunale; c) senza effettuare alcuna previsione circa gli incassi che conseguirà con l'entrata in vigore del regolamento impugnato (cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 29/10/2018, n. 2485).

Il Comune peraltro, non costituendosi nel presente giudizio, non ha contestato quanto sostenuto dalla parte ricorrente in ordine alla omissione di qualsivoglia attività istruttoria per la fissazione delle nuove tariffe.

Tale *modus operandi* si pone in evidente contrasto il sopra citato art. 1, comma 817 della L. n. 160/2019 e con l'interpretazione costituzionalmente orientata di tale norma la quale *"al fine di evitare possibili contrarietà con l'art. 23 Cost., conduce inevitabilmente a ritenere il dato dell'"invarianza di gettito" quale limite "bidirezionale" per le determinazioni comunali: l'Ente, infatti, ha il potere di disciplinare il canone in modo da arrivare sino a tale soglia, ma non può superarla. Diversamente opinando, infatti, la disciplina verrebbe ad essere sospettata di incostituzionalità non avendo il legislatore statale indicato parametri e limiti specifici ulteriori per delimitare il potere di determinazione "in aumento" del canone da parte dei Comuni. Il legislatore, invece, ha chiaramente delimitato i poteri dei Comuni "infra limite di gettito", da un lato, attribuendo agli stessi poteri regolamentari, affinché possano dettare la necessaria disciplina secondaria idonea a modulare l'applicazione del canone in funzione delle specificità della singola realtà territoriale; dall'altro lato, individuando anche i criteri e parametri utilizzabili dagli Enti per procedere a tale modulazione applicativa"* (T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, n. 2485/2024 cit.).

5. – Pertanto, alla luce di quanto sopra esposto, il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, devono essere annullati sia il regolamento impugnato *in parte qua* che la nota del Comune di Palermo del 10 agosto 2022 che ne ha fatto applicazione.

Il predetto Comune è tenuto a conformarsi alla presente decisione, esercitando nuovamente il potere amministrativo emendato dal vizio di illegittimità accertato e adottando gli atti amministrativi conseguenti alla presente pronuncia giurisdizionale.

6. - Le spese di lite devono essere integralmente compensate attesa la complessità e la peculiarità della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 17 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Maria Cappellano, Consigliere

Francesco Mulieri, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Francesco Mulieri	**Salvatore Veneziano**

IL SEGRETARIO