

Pubblicato il 04/08/2026

N. 00554/2026REG.PROV.COLL.
N. [00575/2024](#) 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

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA
REGIONE SICILIANA**

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 575 del 2024, proposto da
OMISSIS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dall'avv. OMISSIS, con domicilio digitale
come da PEC da registri di giustizia;

contro

il Comune di OMISSIS, in persona del Sindaco *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'avv. OMISSIS, con domicilio digitale
come da PEC da registri di giustizia;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per la Sicilia, Sezione staccata di Catania
(Sezione terza), n. 1637 del 2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di OMISSIS;
Viste le memorie delle parti;
Visti gli atti tutti della causa;

OMISSIS

Rilevato in fatto e ritenuto in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Gli articolati fatti di causa – sul versante procedimentale e contenzioso – possono essere così ricostruiti.

1.1.- La società OMISSIS s.r.l. esponeva di gestire un ristorante ubicato in OMISSIS (ME) piazza Mazzini, e di essere titolare di due concessioni per l'occupazione di spazi pubblici attigui alla sede di detta attività imprenditoriale.

Con provvedimento n. 4/4320 del 1° ottobre 1986, in particolare, il Comune autorizzava l'occupazione di un'area pari a mq. 165,20; successivamente rinnovava la concessione con provvedimento n. 179/95 del 13 settembre 1995 e, da ultimo, con determinazione n. 195 del 29 dicembre 2004, il tutto per una durata, per ciascuna determinazione, pari a nove anni; con successiva determinazione n. 1472 del 25 maggio 1995, poi, alla medesima società era rilasciata un'ulteriore concessione di mq. 140, ma a tempo indeterminato.

1.2.- Nel 2009 la società impugnava (ricorso rg. n. 2413 del 2009) – al fine di contestare l’aumento del canone base pari ad euro 150,00/mq. – la deliberazione consiliare n. 65 del 27 maggio 2009 di modifica al regolamento comunale per occupazione di spazi e aree pubbliche e il conseguente provvedimento del Sindaco n. 83 del 31 maggio 2009 di determinazione delle tariffe di occupazione per l’anno 2009, unitamente – a mezzo motivi aggiunti – all’adeguamento dei canoni per gli anni 2012 e 2013. Con sentenza n. 1917 del 2012, il T.a.r. per la Sicilia, sezione staccata di Catania, sez. III, rigettava il ricorso.

L’appello avverso la predetta sentenza era, a sua volta, rigettato con sentenza Cons. giust amm. reg. sic., sez. giur., n. 187 del 2014.

1.3.- La medesima parte privata, frattanto, adiva il giudice ordinario (Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto, r.g. n. 123/2014) al fine di chiedere il risarcimento dei danni che sosteneva essere stati cagionati alla sua attività di impresa dal mancato completamento, da parte del Comune di OMISSIS, dei lavori di riqualificazione della piazza Mazzini.

Detto giudizio, dapprima definito con una pronuncia di difetto di giurisdizione (sentenza n. 509 del 2021), era rimessa al giudice di prime cure all’esito del giudizio di appello.

1.4.- Anteriormente alla della scadenza della prima delle due concessioni (anno 2013), la società ricorrente ne chiedeva il rinnovo, senza tuttavia ottenere risposta dall’Amministrazione

comunale che, per converso, all'esito del giudizio amministrativo di cui sopra, adottava un provvedimento di revoca (ordinanza n. 5 del 13 ottobre 2015) per entrambe le concessioni, sia per quella già scaduta sia per quella ancora in corso di validità, in conseguenza dell'addotto mancato pagamento dei canoni concessori COSAP dal 2012 al 2014, al netto di quanto già versato (per un importo pari ad euro 243.877,18).

1.5.- Con distinto atto di citazione, la società ulteriormente chiamava in causa il Comune davanti all'Autorità giudiziaria ordinaria (r.g. n. 84/2016 Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto) per l'ottenimento di una pronuncia di inesistenza della pretesa della p.a. a ottenere il pagamento delle somme determinate a titolo di COSAP, con conseguente istanza di restituzione di quanto già versato, a tale titolo, in eccesso.

1.6.- Avverso l'ordinanza di revoca di entrambe le concessioni la società proponeva ricorso al T.a.r. che, in via cautelare, sospendeva l'efficacia del provvedimento (ordinanza T.a.r. per la Sicilia, sez. staccata di Catania, n. 1159 del 2015), salvo poi sospendere anche il giudizio (con successiva ordinanza n. 1091 del 2017) ritenendo pregiudiziale la definizione delle controversie civili di cui sopra.

1.7.- Nel mese di aprile 2021, l'Amministrazione locale evocava in giudizio la società davanti al g.o., ai sensi dell'art. 702-bis c.p.c. (r.g. Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto n. 572/2021), chiedendo l'accertamento del proprio diritto ad ottenere il

pagamento di euro 760.356,03 per canoni COSAP arretrati, dal 2012 al 2020, al netto di quanto già corrisposto dal privato interessato.

La domanda dell'Amministrazione era rigettata in considerazione della mancata dimostrazione in giudizio degli elementi costitutivi del credito asseritamente vantato dal Comune e *«con assorbimento dell'esame delle eccezioni formulate dal OMISSIS s.r.l. in ordine alla insussistenza della pretesa creditoria del Comune di OMISSIS e alla contestazione del quantum, svolte peraltro dalla stessa Società in via subordinata»*.

1.8.- Il 15 febbraio 2021, poi, la società chiedeva al Comune di OMISSIS il rilascio di una concessione di suolo pubblico unica per gli spazi in precedenza frazionati in due concessioni, ex art. 1, comma 816 della l. n. 160 del 2019, avendo, peraltro, prima già chiesto l'attivazione e la conclusione del procedimento di adozione del regolamento comunale di determinazione tariffaria del canone patrimoniale di concessione, in ossequio alla disciplina sopravvenuta in materia.

1.9.- In conseguenza dell'inerzia serbata su quest'ultima istanza, parte ricorrente adiva il T.a.r. con il rito di cui all'art. 117 c.p.a. per ottenere una condanna della p.a. a provvedere.

Il ricorso era accolto e a tale accoglimento conseguiva l'adozione della deliberazione del Consiglio comunale n. 43 del 31 maggio 2021 approvativa del relativo regolamento, mentre, con deliberazione della Giunta municipale (n. 20 del 31 maggio 2021)

erano approvate le tariffe, con conferma di quelle già in vigore per il canone COSAP.

Al riguardo, per quanto attiene alle concessioni in vigore al momento dell'adozione del regolamento CUP, era pure disposto che esse avrebbero dovuto conformarsi alle disposizioni in esso contenute.

1.10.- La società impugnava anche tali atti (r.g. n. 1246 del 2021), con un giudizio conclusosi in primo grado con la sentenza T.a.r. per la Sicilia, sez. staccata di Catania, n. 702 del 2022 che, annullando parzialmente il regolamento, accertava: 1) l'illegittimità della classificazione delle strade nell'allegato «B» del regolamento, annullando il (solo) coefficiente di maggiorazione al canone base previsto per piazza Mazzini (pari a 1,20); 2) l'illegittimità dell'art. 45, lett. d), del regolamento, ove autorizza l'applicazione di coefficienti di maggiorazione per il c.d. valore economico dell'area in relazione al sacrificio imposto alla collettività, con conseguente illegittimità anche dei coefficienti deliberati dalla Giunta (coefficienti: a- sedi stradali e piazze coeff. 1,50; b- marciapiedi del centro storico coeff. 1,20; c- mercati e fiere non attrezzati, coeff. 0,80; d- marciapiedi ed altre zone del territorio comunale coeff. 1,00).

1.11.- Dopo la pubblicazione della richiamata sentenza n. 702 del 2022 il Comune di OMISSIS, con deliberazione consiliare n. 52 del

29 luglio 2022, introduceva alcune modifiche al regolamento CUP per ribadire il mantenimento in via temporanea delle

precedenti tariffe COSAP.

1.12.- La società reiterava la sua istanza di un'unica concessione di spazio pubblico, così come già formulata, ai sensi dell'art. 1, comma 816 della l.n. 160 del 2019, stante l'inerzia del Comune in merito e successivamente instaurava un nuovo giudizio avverso il silenzio davanti al T.a.r. (r.g. n. 776/2023), chiedendo la condanna della p.a. alla conclusione del procedimento, attivato su istanza di parte, con un provvedimento espresso.

1.13.- Il ricorso era accolto con sentenza T.a.r. per la Sicilia, sez. staccata di Catania, n. 2329 del 2023 con la quale era disposta la contestuale nomina di un commissario *ad acta* per l'ipotesi di reiterata inerzia.

1.14.- Il 6 ottobre 2023, poiché erano inutilmente decorsi i termini per provvedere indicati in sentenza, parte ricorrente chiedeva l'insediamento di tale commissario.

Sennonché, con delibera n. 152 del 9 ottobre 2023, la Giunta comunale – nel provvedere autonomamente – adottava un «atto di indirizzo» con cui evidenziava le ragioni che avrebbero dovuto condurre al rigetto dell'istanza di parte ricorrente.

1.15.- Successivamente, la competente unità organizzativa comunale, con provvedimento n. 1780 del 13 ottobre 2023, respingeva l'istanza di parte, ingiungendo il rilascio immediato dell'area occupata in relazione alla prima concessione scaduta e indicando, altresì, la prossimità della scadenza della seconda concessione (25 maggio 2024), in quanto essa, pur rilasciata

senza l'indicazione di un termine finale, in ossequio alle disposizioni del Codice della strada in materia non avrebbe potuto comunque avere un periodo di validità superiore a ventinove anni.

1.16.- Le ragioni di siffatto diniego erano così espresse:

- sarebbe stata presente una situazione di morosità della società nei confronti del Comune di OMISSIS per canoni concessori, dal 2009 al 2021, per oltre euro 600.000,00, al netto dello scomputo di quanto versato e degli interessi e rivalutazione monetaria, ciò che avrebbe inciso, in maniera negativa, sull'equilibrio finanziario dell'Ente locale;
- la nuova regolamentazione urbanistica comunale, come da deliberazione consiliare n. 74/2022, avrebbe previsto la possibilità di rilasciare concessioni a locali/attività commerciali solo nei limiti del 75% dello spazio interno che, nel caso di specie, sarebbe stato di soli 200 mq.

In altre parole:

- la ditta, alla luce del nuovo quadro normativo vigente, non avrebbe potuto ottenere una concessione di spazi pubblici pari, in punto di superficie, alla sommatoria delle due concessioni in precedenza accordate;
- l'art. 38, comma 6, del regolamento Cosap approvato con deliberazione consiliare n. 43 del 31 maggio 2021 non avrebbe consentito il rilascio di concessioni in presenza di una condizione di morosità per la pregressa occupazione del suolo;
- l'art. 54, comma 3, del regolamento edilizio avrebbe consentito

la concessione di suolo pubblico per una superficie massima del 75% di quella interna del locale destinata alla somministrazione e, nel caso di specie, essa non sarebbe risultata sufficientemente ampia per consentire il rinnovo dell'atto concessorio per l'area occupata;

1.17.1.- Tale provvedimento, congiuntamente alla deliberazione di Giunta sopra richiamata, approvativa dell'atto di indirizzo, erano impugnati con il ricorso – introduttivo – di prime cure con cui la società, nel chiederne l'annullamento, deduceva vizi così articolati: violazione del dovere di astensione; illegittimità di un atto di indirizzo vertente su questioni attratte alla competenza dirigenziale; incompetenza della giunta comunale; difetto di motivazione; insussistenza della morosità fino al 31 dicembre 2020 e per il periodo successivo; nullità e annullabilità della deliberazione di Consiglio comunale n. 52/2022 per violazione della sentenza n. 702 del 2022, cit., difetto di istruttoria e di motivazione; violazione dell'art. 54, comma 3, del regolamento edilizio comunale; eccesso di potere per difetto di conclusione del procedimento di rinnovo attivato con istanza del 28 maggio 2013; rinnovabilità della concessione *ex art.* 27, co. 5, d. lgs. n. 285 del 1992 (Codice della strada).

1.17.2.- Con il ricorso per motivi aggiunti la società deduceva ulteriori vizi e, segnatamente: violazione dell'art. 10-*bis* della l. n. 241 del 1990; violazione dell'art. 2 della l. n. 241 del 1990, mancata conclusione del procedimento di rinnovo della

concessione n. 195 del 29 dicembre 2004; violazione dell'art. 74, ultimo comma, del regolamento CUP del Comune di OMISSIS approvato con deliberazione consiliare n. 43 del 2021; contrasto con la determina di revoca n. 5/2015; violazione del giudicato di cui all'ordinanza/sentenza conclusiva del giudizio n. 572/2021, cit.; difetto di istruttoria sull'accertamento della superficie dei locali della società in relazione al disposto dell'art. 54 del regolamento edilizio comunale.

1.18.- Il Comune di OMISSIS si opponeva all'accoglimento del ricorso.

1.19.1.- Con sentenza 3 maggio 2024, n. 1637, il T.a.r. per la Sicilia, Sezione staccata di Catania, sezione terza, rigettava il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti con un *iter* argomentativo così sostanzialmente articolato:

- nessun preavviso di rigetto ai sensi dell'art. 10-*bis* della l. n. 241 del 1990 il Comune sarebbe stato tenuto a inoltrare alla società, in considerazione del carattere vincolato della decisione;
- infondata sarebbe stata la tesi secondo cui sia il Sindaco del Comune resistente che il dirigente che ha adottato il provvedimento impugnato avrebbero dovuto astenersi non sussistendone i presupposti;
- la pubblica amministrazione non perderebbe il potere di provvedere anche dopo l'insediamento del commissario *ad acta*;
- il contenuto dell'atto di indirizzo sopracitato sarebbe stato trasposto nell'atto a valle e il conseguente provvedimento

dirigenziale non avrebbe potuto avere, quantomeno sul tema della morosità, un diverso contenuto; in tal senso infondato sarebbe stato il censurato difetto di competenza;

- ancora, in relazione alla morosità: a) essa non sarebbe stata smentita dal giudice ordinario sul rilievo che esso *«si è limitato a respingere la domanda di parte attrice per omessa allegazione di elementi probatori necessari alla dimostrazione della fondatezza della sua pretesa sostanziale»*; b) in tal senso non si sarebbe formato *«alcun giudicato inter partes, posto che il provvedimento giurisdizionale citato si è limitato a produrre i suoi effetti sul mero piano processuale, e non sostanziale, respingendo la domanda di parte attrice, senza andare oltre»*; c) una volta esclusa la caducazione della pretesa creditoria comunale ante 2020, sussisterebbe *«[...] la morosità della ditta ricorrente, quantomeno avuto riguardo al canone base COSAP di euro 150/mq, fatto salvo sia nel corso del primo giudizio amministrativo incardinato davanti a questo T.A.R. (conclusosi con sent. n. 1917/2012, confermata appello dal C.g.a., sent. n. 187/2014) che nell'ulteriore procedimento iscritto al r.g. n. 1246/2021, risoltosi con la sentenza n. 702/2022 del medesimo giudice amministrativo di prime cure, appellata dalla parte ricorrente con gravame tutt'oggi pendente (C.g.a. r.g. n. 429/2022)»*.

1.19.2.- Gli ulteriori motivi erano in parte assorbiti, in parte dichiarati improcedibili, in parte dichiarati inammissibili e, per il

resto, respinti.

1.20.1.- Dopo la pubblicazione della sentenza del T.a.r. n. 1637 del 2024, qui oggetto di gravame, accadeva che:

a) il Comune di OMISSIS emetteva un'ingiunzione di pagamento (n. 1 del 22 maggio 2024) ai sensi dell'art. 2 r.d. n. 639 del 1910, con cui intimava alla soc. OMISSIS s.r.l. il pagamento della somma di

€ 663.980,38 a titolo di Tosap/Cosap/CUP per l'occupazione di mq. 305,20 di suolo comunale per gli anni dal 2009 al 2023. Il Comune rinunciava a parte delle pretese azionate e il Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto, con sentenza n. 572 del 2025, accogliendo l'eccezione di giudicato formatosi nel giudizio ex art. 702-*bis* c.p.c., con giudizio concluso in data 5 giugno 2023 (r.g. n. 572/2021) annullava l'ingiunzione di pagamento del 22 maggio 2024 e rigettava la domanda di pagamento dei canoni Cosap per il periodo compreso tra il 2012 e il 2020;

b) l'appello avverso la predetta sentenza era respinto con sentenza della Corte d'appello di Messina n. 60 del 2026;

c) era pubblicata la sentenza Cons. giust. amm. reg. sic., sez. giur., n. 655 del 2024 – riguardante l'appello, in parte accolto e in parte respinto, interposto dalla società avverso la sentenza T.a.r. per la Sicilia, sez. staccata di Catania, n. 722 del 2022, cit. – sentenza d'appello con la quale era statuito che:

- la sentenza di primo grado era parzialmente passata in giudicato, relativamente alle statuizioni con cui il primo giudice aveva: *i)* respinto l'eccezione di giudicato; *ii)* accolto il terzo

motivo di ricorso, annullando *in parte qua* l'art. 46 del regolamento approvato con d.c.c. n. 43/2021, nonché il coefficiente di maggiorazione di 1,20 per la zona di piazza Mazzini; *iii)* accolto in parte il quarto motivo di ricorso, annullando quindi *in parte qua* l'art. 45, comma 2, lett. *d)*, del regolamento approvato con d.c.c. n. 43/2021;

- *«il regolamento di determinazione del canone è un atto amministrativo generale e, come tale, non necessita di particolare motivazione ai sensi dell'art. 3 della legge n. 241/1990, resta nondimeno preclaro che l'importo della tariffa standard pari ad euro 150/mq, oltre coefficienti moltiplicatori, indicata dal Comune di OMISSIS (cfr. allegato A alla d.g.c. n. 20/2021), è manifestamente irragionevole, in relazione all'importo di euro 40,00/mq fissato, per i Comuni tra i 10.000 e i 30.000 abitanti, dall'art. 1, comma 826, della legge n. 160/2019; il quale – pur non avendo carattere imperativo e inderogabile – fornisce all'interprete un parametro oggettivo di ragionevolezza per verificare le scelte operate di volta in volta dai Comuni, anche tenuto conto che il principio di invarianza di gettito, ai sensi dell'art. 1, comma 817, della l.n. 160/2019, non può comunque consentire all'amministrazione comunale di determinare l'importo della tariffa standard (al quale poi devono essere aggiunte le maggiorazioni) in un valore (di base) pari a oltre il triplo di quello previsto dalla legge, anche alla luce di quanto affermato da questo C.g.a.r.s., in sede consultiva, con il parere n.*

95 del 2024 in relazione all'esatta interpretazione del suddetto principio di invarianza di gettito: «A sua volta, il pure sopra citato parere n. 292/2023 di questo Consiglio, relativo allo stesso regolamento comunale qui impugnato, osserva che l'invarianza garantita dalla norma in commento riguarda non tanto il singolo rapporto concessorio o il singolo tributo o entrata patrimoniale, bensì il complessivo gettito e, quindi, la complessiva entrata finanziaria garantita ai comuni dall'applicazione delle pretese impositive previgenti al CUP» (cfr. § 13.1.);

- il T.a.r., annullando il criterio di determinazione del canone di cui all'art. 45, comma 2, lett. d), del gravato regolamento approvato con deliberazione consiliare n. 43/2021, cit., in accoglimento del quarto motivo del ricorso di primo grado, avrebbe dovuto altresì annullare, in via consequenziale, il punto 2 dell'allegato «C» del medesimo regolamento (*«valore economico della disponibilità dell'area»*), nonché l'analogo punto 2 dell'allegato «C» delle Tariffe approvate con la gravata deliberazione della Giunta comunale n. 20/2021;

- erano infondati gli ulteriori vizi dei criteri di determinazione del canone, indicati all'art. 45 del gravato regolamento comunale (ad eccezione di quello di cui alla lettera d), già annullato dal T.a.r.), *«avendo tutti tali criteri copertura normativa ai sensi dell'art. 1, comma 824, della legge n. 160/2019, e segnatamente: i) entità dell'occupazione; ii) durata dell'occupazione; iii) classificazione delle strade (cfr. il citato comma 824 che fa riferimento alla*

“zona occupata”; iv) attività svolta dal titolare e modalità di occupazione (cfr. il citato comma 824, che fa riferimento alla “tipologia e alle finalità” dell’occupazione)».

1.20.2.- La sentenza faceva *«salvo il potere comunale di riprovvedere, nel rispetto tuttavia dei vincoli conformativi scaturenti dal giudicato».*

2.- Avverso la predetta sentenza n. 1637 del 2024, cit., ha qui interposto appello la società OMISSIS s.r.l. la quale ne ha chiesto la riforma sulla base di doglianze come di seguito articolate:

1) inesistenza della morosità al 31 dicembre 2020; violazione del giudicato civile (art. 2709 c.c. e art. 702-*quater* c.p.c.). Erroneamente il T.a.r. avrebbe ritenuto che tra le sentenze di rigetto, su cui si forma il giudicato sostanziale, non rientrino quelle in cui la domanda del creditore sia stata respinta per mancato assolvimento degli oneri probatori ex art. 2697 c.c.; la stessa ordinanza ex art. 702-*quater* c.p.c. produrrebbe gli effetti di cui all’art. 2909 c.c.; sarebbe stata inconferente la valutazione degli adempimenti successivi al 31 dicembre 2020 considerato che la normativa c.d. *«anticovid»* avrebbe escluso l’obbligo di pagamento dei canoni concessori per l’intero anno 2021 e per i primi tre mesi del 2022; a partire dal 2021 sarebbe stato applicabile il regime CUP e non più quello Cosap; il rapporto concessorio CUP non sarebbe ancora sorto stante la mancata definizione dell’importo del canone di concessione, pure richiesto; lo stato di morosità sarebbe stato assente;

2) omessa comunicazione del preavviso ex art. 10-*bis* l. n. 241 del 1990 e dell'art. 13 l.r. sic. n. 7 del 2019; illegittimo rigetto. Nel caso di specie non avrebbe potuto essere applicato l'art. 21-*octies* della l. n. 241 del 1990 in ragione dell'asserito carattere vincolato del provvedimento impugnato considerato, peraltro, che la situazione di morosità sarebbe stata tutt'altro che palese;

3) violazione del dovere di astensione del principio di imparzialità ex art. 97 Cost.; violazione dell'art. 4-*bis* l. n. 241 del 1990 e dell'art. 6 l.r. n. 7 del 2019; violazione art. 78 d. lgs. n. 267 del 2000; eccesso di potere per sviamento; illegittimo rigetto del motivo. Il Sindaco e il Dirigente avrebbero concorso a determinare il danno erariale derivante dal passaggio in giudicato dell'ordinanza del Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto, emessa nel giudizio civile n. 572/2021, e la decisione assunta sarebbe stata adottata per evitare un addebito di responsabilità per danno erariale. Tale circostanza avrebbe imposto l'astensione di costoro;

4) Violazione degli artt. 48, 49, 77 e 78 d. lgs. n. 267 del 2000; incompetenza della Giunta comunale; illegittimità dell'atto dirigenziale. La discrezionalità del dirigente sarebbe stata condizionata dall'atto di indirizzo politico che indicava l'esistenza di una morosità certa;

5) irrilevanza della litigiosità con l'Amministrazione; eccesso di potere; violazione art. 24 Cost. L'atto dirigenziale avrebbe illegittimamente fatto proprie tutte le motivazioni dell'atto di

indirizzo, compresa quella involgente la litigiosità della società ricorrente, ciò che sarebbe in contrasto con l'art. 24 Cost.;

6) violazione dell'art. 54, comma 3, del regolamento edilizio comunale; eccesso di potere, inapplicabilità per carenza di presupposti e contraddittorietà con il diniego totale; mancato esame per assorbimento. La struttura in questione non sarebbe un *dehor* ma una struttura fissa realizzata con concessione edilizia, come sarebbe confermato dal raddoppio del canone Cosap e del canone Cup;

7) difetto di istruttoria sull'accertamento della superficie dei locali della società in relazione al disposto dell'art. 54 del regolamento edilizio comunale; contraddittoria e insufficiente motivazione; violazione dell'art. 6 l. n. 241 del 1990; eccesso di potere, assenza di imparzialità e mancato esame per assorbimento. Il Comune non avrebbe mai svoto l'istruttoria volta ad accertare la superficie interna dei locali della società;

8) insussistenza della morosità in relazione al periodo successivo; eccesso di potere; nullità e illegittimità subordinata della delibera di consiglio comunale n. 52 del 2022 per violazione della sentenza T.a.r. per la Sicilia, sez. staccata di Catania, n. 702 del 2022; errata declaratoria di improcedibilità. Premesso che non sarebbe stata contestata dal Comune alcuna morosità successiva al 31 dicembre 2020, erroneamente il T.a.r. in luogo di dichiarare la inammissibilità per difetto di rilevanza avrebbe dichiarato la improcedibilità della domanda per avvenuto pagamento degli

importi;

9) sullo sgombero immediato dell'area concessa con determinazione dirigenziale n. 195/2014: eccesso di potere per difetto di conclusione del procedimento di rinnovo attivato con istanza del 28 maggio 2013; formazione del giudicato sulla vigenza della concessione, inapplicabilità di sanzioni; violazione art. 2 l. n. 241 del 1990; mancata conclusione del procedimento di rinnovo della concessione n. 195 del 2004; violazione art. 74, ultimo comma, del regolamento approvato con delibera consiliare n. 43/2021; contrasto con la determina di revoca e con il giudicato di cui all'ordinanza/sentenza n. 572/2021 del Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto; eccesso di potere e illegittimità del rigetto. A differenza di quanto ritenuto dal T.a.r. il ricorso avverso il silenzio- inadempimento sull'istanza di rinnovo della concessione sarebbe stato facoltativo, permanendo una situazione di affidamento del privato;

10) sull'indicazione della scadenza della concessione n. 1472/1995: essa sarebbe stata rinnovabile ex art. 27, comma 5, Codice della strada; illegittima declaratoria di inammissibilità. Una volta accertata l'assenza di morosità, la futura scadenza della concessione non ne avrebbe escluso il rinnovo.

3.- Si è costituito in giudizio il Comune di OMISSIS il quale ha contrastato le pretese di parte appellante e, non senza dubitare dell'ammissibilità dell'appello in ragione dell'asserita mera riproposizione, da parte della OMISSIS s.r.l., dei motivi di ricorso

di primo grado, ha concluso per l'infondatezza dell'appello evidenziando, in particolare, che:

- il rigetto della domanda di pagamento per difetto di prova pronunciato dal Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto avrebbe dato luogo a una decisione di merito di assorbimento dell'eccezione del convenuto sulla sussistenza del credito, divenuta superflua; il giudicato civile avrebbe riguardato, dunque, le annualità dal 2012 al 2020 ma non si sarebbe esteso all'eccezione di inesistenza del credito del Comune; correttamente, dunque, il T.a.r. avrebbe affermato la presenza di effetti solo processuali circa la mancata dimostrazione di elementi probatori a sostegno della pretesa, non potendosi, in tesi, ritenersi formato un giudicato sull'inesistenza della pretesa creditoria;
- la situazione debitoria della OMISSIS s.r.l. sarebbe stata persistente anche per il periodo successivo al 2020.

4.- Con ordinanza n. 187 del 2024 è stata accolta l'istanza di sospensione dell'esecuzione dell'impugnata sentenza.

5.- In data 29 gennaio 2026 l'appellante società ha depositato copia della sentenza n. 60 del 2026 della Corte di appello di Messina resa sull'appello proposto dal Comune di OMISSIS avverso la sentenza del Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto n. 527 del 2025. Tale sentenza della Corte d'appello non risulta impugnata con ricorso per cassazione né con ricorso per revocazione (cfr. certificazione depositata dalla OMISSIS s.r.l. in data 8 aprile 2026).

6.- In prossimità dell'udienza le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi.

7.- All'udienza pubblica del 13 maggio 2026, presenti i procuratori delle parti, dopo la rituale discussione, l'appello, su richiesta degli stessi, è stato trattenuto in decisione.

8.- In linea con la regola ormai codificata dall'art. 76, comma 4, c.p.c., che richiama l'art. 276, comma 2, c.p.c., va preliminarmente deliberata l'eccezione di parte pubblica intesa a revocare in dubbio l'ammissibilità dell'appello. Essa si rivela infondata avendo gli appellanti dedotto specifiche censure ai sensi dell'art. 101, comma 1, c.p.a.: nel caso di specie risultano in modo sufficientemente chiaro e specifico le questioni ed i punti della sentenza di primo grado contestati, oltre che le relative doglianze proposte dalla soc. OMISSIS s.r.l.

9.- Ritiene il Collegio di dover muovere dall'esame del secondo motivo d'appello, avente una priorità logica stante la sua connotazione *«procedimentale»*, con cui la OMISSIS s.r.l. ha reiterato il motivo formulato in primo grado con i motivi aggiunti e volto a censurare l'omesso preavviso di rigetto previsto dall'art. 10-*bis* della l. n. 241 del 1990 e dalla omologa disciplina regionale di cui alla l.r. n. 7 del 2019 (art. 13). La violazione di detto obbligo, come si è detto, ad avviso del Comune – e del T.a.r. – nel caso di specie non avrebbe avuto carattere invalidante stante il carattere vincolato dei provvedimenti impugnati, ciò che avrebbe consentito l'applicazione dell'art. 21-*octies* della l. n. 241

del 1990.

9.1.- Il motivo è fondato.

9.2.- In passato, la giurisprudenza ha sostenuto che gli eventuali vizi del contraddittorio procedimentale nella fase antecedente al diniego non determinassero automaticamente l'illegittimità del provvedimento finale. Si riteneva, infatti, che la disciplina del preavviso di rigetto di cui all'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990 dovesse essere coordinata con il principio di conservazione degli atti amministrativi sancito dall'art. 21-*octies*, comma 2, della medesima legge. Tale disposizione impone, notoriamente, al giudice di privilegiare una valutazione sostanziale del provvedimento, escludendone l'annullamento qualora la violazione di norme procedurali o formali non abbia inciso sul contenuto della decisione.

Ne conseguiva che l'omessa attivazione del contraddittorio procedimentale risultava irrilevante ogniqualvolta si fosse ritenuto che il contenuto dispositivo dell'atto non avrebbe potuto essere diverso da quello concretamente adottato.

Un simile approccio non si sincronizza, oggi, con il dato positivo dell'art. 21-*octies* della l. n. 241 del 1990 nel testo novellato dall'art. 12, comma 1, lett. i) della l. n. 120 del 2020 (di conversione del d.l. n. 76 del 2020, applicabile in ambito regionale stante il rinvio alla legge statale contenuto nell'art. 36 della l.r. n. 7 del 2019), a mente del quale l'assetto sostanzialistico del citato art. 21-*octies* non può applicarsi «*al provvedimento*

adottato in violazione dell'articolo 10-bis» (comma 2).

In altre parole, mentre con riferimento alla omessa comunicazione di avvio il procedimento la valorizzazione di tale principio sostanzialistico è ammessa, senza tuttavia tradursi in una sostanziale disapplicazione di tale obbligo allorché l'omissione della comunicazione di avvio impedisca al privato di apportare elementi istruttori rilevanti (cfr., in tal senso, Cons. giust. amm. reg. sic., sez. giur., n. 228 del 2026), quanto al c.d. preavviso di rigetto l'operatività del meccanismo di cui all'art. 21-*octies* cit. è stata espressamente esclusa *tout court* dal legislatore.

Né vale operare sul punto una distinzione tra attività vincolata e attività discrezionale della p.a.: a parte che una simile distinzione non trova riscontro nel testo della disposizione, va rilevato che la relazione di accompagnamento al d.d.l. di conversione del d.l. n. 76 del 2020 esplicita che la previsione è «*tesa a specificare che è sempre annullabile il provvedimento adottato in violazione della normativa sul preavviso di diniego*» (cfr. relazione Senato della Repubblica al d.d.l. n. 1883; sul valore esegetico dei lavori preparatori, costantemente riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, cfr. Corte cost., sentenze n. 147 del 2022, n. 143 del 2020, n. 107 del 2018, n. 127 del 2017 e n. 250 del 2016).

9.3.- Ne discende, nel caso di specie, che erroneamente il T.a.r. ha respinto il motivo volto a censurare l'illegittima omissione di siffatto preavviso ex art.10-*bis* l. n. 241 del 1990.

9.4.- Il secondo motivo di appello va, pertanto, accolto.

10.- Può passarsi all'esame del primo motivo d'appello con cui parte appellante ha criticato l'impugnata sentenza nella parte in cui essa non avrebbe dato conto dell'intervenuta esclusione di una condizione di morosità della OMISSIS s.r.l.

10.1.- Il motivo è fondato.

10.2.- Si è già detto che con ricorso ex art. 702-*bis* c.p.c. il Comune di OMISSIS aveva evocato in giudizio OMISSIS s.r.l. dinanzi al Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto chiedendo di accertare l'asserito debito di quest'ultima – a titolo di occupazione di suolo pubblico – in misura pari a € 760.356,03. Il Tribunale, con sentenza n. 572/2021 aveva rigettato la domanda del Comune sul rilievo, in sintesi, che il Comune:

- non aveva provato il credito asseritamente vantato e la sua entità (pagg. 3 e 6 della sentenza);
- non aveva allegato i criteri di quantificazione della somma di cui si era dichiarato creditore a titolo di canone di occupazione del suolo pubblico, *«limitandosi a riportare in ricorso una mera elencazione degli importi dovuti per anno, dal 2012 al 2020 [...]»* (pag. 6 della sentenza).

Aveva statuito il Tribunale che *«ciò comporta il rigetto della domanda dell'Ente ricorrente per difetto di prova degli elementi costitutivi del diritto dedotto in giudizio, con assorbimento dell'esame delle eccezioni formulate da OMISSIS s.r.l. in ordine all'insussistenza della pretesa creditoria del Comune di OMISSIS e alla contestazione del quantum, svolte peraltro dalla stessa*

società in via subordinata» (pag. 7 della sentenza).

10.3.- Sul punto il T.a.r. ha affermato che *«nessuna statuizione sull'an e sul quantum della pretesa creditoria del Comune risulta essere sussumibile dalla pronuncia invocata, anche in considerazione del fatto che la domanda riconvenzionale dell'odierna parte ricorrente, convenuta in quel giudizio, protesa all'accertamento dell'inesistenza del credito del Comune, è stata formulata solo in via subordinata al rigetto della pretesa di controparte, restando così estranea dal perimetro del giudicato»*. Ciò con la conseguenza che *«diversamente da quanto opinato nell'odierno giudizio, non si è formato alcun giudicato inter partes, posto che il provvedimento giurisdizionale citato si è limitato a produrre i suoi effetti sul mero piano processuale, e non sostanziale, respingendo la domanda di parte attrice, senza andare oltre»*.

10.4.- La tesi del T.a.r. non può essere condivisa.

10.5.- Affermare che non si sia formato il giudicato o, meglio, che esso abbia una natura soltanto processuale e non sostanziale, significa, di fatto, affermare che l'ordinamento giuridico vigente preveda le sentenze di rigetto *«allo stato»*, ciò che, ovviamente non è (con un'unica eccezione, che qui ovviamente non rileva, circa la domanda di rivendicazione, il cui rigetto può non precluderne la riproposizione): *«l'accertamento dell'inesistenza di un diritto per difetto di prova, espresso mediante il dispositivo di rigetto della domanda, una volta formatosi il giudicato*

formale, costituisce giudicato sostanziale, nel senso che la domanda deve ritenersi definitivamente rigettata e non più proponibile in un nuovo giudizio fra le stesse parti» (Cass. civ., sez. VI, n. 4940 del 2022 e giurisprudenza ivi citata).

A ciò va aggiunto che l'individuazione concreta del perimetro del giudicato è rimessa al criterio del c.d. «*dedotto e deducibile*»: *«trattasi del principio secondo cui il giudicato copre il dedotto e il deducibile, ma nei limiti delle statuizioni indispensabili per giungere alla decisione. [...] Il giudicato copre il dedotto e il deducibile, ossia non solo le questioni (di fatto e di diritto) fatte valere in via di azione o di eccezione e comunque esplicitamente investite dalla decisione, ma anche le questioni che, seppure non dedotte, costituiscono un presupposto logico indefettibile della decisione; il giudicato, quindi, preclude la proposizione di domande contemplate dalla intervenuta risposta giurisdizionale [...]» (Cons Stato, Ad. plen., n. 2 del 2013).*

Il principio del c.d. «*dedotto e deducibile*», in virtù del quale *«l'efficacia del giudicato si estende, oltre a quanto dedotto dalle parti (giudicato esplicito), anche a quanto esse avrebbero potuto dedurre (giudicato implicito), concerne le ragioni non dedotte che si presentino come un antecedente logico necessario rispetto alla pronuncia, nel senso che deve ritenersi precluso alle parti stesse la proposizione, in altro giudizio, di qualsivoglia domanda avente ad oggetto situazioni soggettive incompatibili con il diritto accertato» (Cass civ., sez. III, n. 14747 del 2000).* Detto principio

consente di evitare due errori speculari: da una parte, negare ogni effetto preclusivo al rigetto per difetto di prova e, dall'altra, espandere il giudicato oltre il suo oggetto effettivo. Esso esclude che possano riproporsi questioni che potrebbero rimettere in discussione la statuizione della sentenza, anche se esse non sono state proposte ed esaminate nel processo (Cass. civ., 5 aprile 1991, n. 3591).

10.6.- Tale assetto è sufficiente ad escludere la sussistenza della morosità, per il periodo 2012-2020, della OMISSIS s.r.l. posta a base dell'impugnata deliberazione della Giunta comunale n. 154 del 2023, richiamata *per relationem* della determinazione dirigenziale n. 1780 del 13 ottobre 2023.

10.7.- A ciò deve essere aggiunto che con sentenza n. 60 del 2026, cit., la Corte d'appello di Messina ha confermato la sentenza del Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto n. 527 del 2025, di annullamento dell'ingiunzione di pagamento del 22 maggio 2024, emessa dal Comune in danno di OMISSIS s.r.l. con il procedimento di cui al r.d. n. 639 del 1910 (c.d. ingiunzione fiscale).

11.1.- Alla luce delle suesposte considerazioni, in ragione della assorbente fondatezza del primo e secondo motivo, l'appello va accolto e, in riforma dell'impugnata sentenza, va accolto il ricorso di primo grado, con rinveniente annullamento degli atti impugnati in prime cure.

11.2.- Gli ulteriori motivi, irrilevanti ai fini della presente

decisione, restano assorbiti.

12.- Le spese del doppio grado di giudizio sono poste a carico del soccombente Comune di OMISSIS e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, accoglie il ricorso di primo grado e annulla gli atti in tale sede impugnati.

Condanna il Comune di OMISSIS alla rifusione, in favore di OMISSIS s.r.l., delle spese del doppio grado di giudizio, che liquida in complessivi euro 8.000,00 (euro ottomila), oltre s.g. e accessori come per 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 13 maggio 2026.