

GIURISDIZIONE: Revoca del titolo autorizzativo di una attività commerciale - Per inadempienza nel pagamento dei tributi locali - Giurisdizione del giudice amministrativo - Sussiste.

Cass. civ., Sez. Unite, 4 maggio 2022, n. 14049

- in *Guida al diritto*, 30, 2022, pag. 63 e ss.

“[...] la giurisdizione in ordine alla controversia avente ad oggetto l'impugnazione da parte dell'interessato del provvedimento di revoca del titolo autorizzativo di un'attività commerciale o produttiva adottato dal Comune ai sensi del D.L. n. 34 del 2019, art. 15-ter, spetta al Giudice amministrativo, dinanzi al quale vanno rimesse le parti, anche per il regolamento delle spese processuali [...]”.

Svolgimento del processo

1. L'Eurovacanzevillaggi S.r.l. ha proposto ricorso alla Commissione Tributaria Provinciale di Foggia, per sentir annullare l'ordinanza n. 7535 del 13 luglio 2019, con cui il Sindaco di Rodi Garganico ha disposto, ai sensi del D.L. 30 aprile 2019, n. 34, art. 15-ter, convertito con modificazioni dalla L. 28 giugno 2019, n. 58, e del regolamento comunale approvato con Delib. Consiglio Comunale 12 luglio 2019, n. 33, la revoca della SCIA n. 888 del 26 agosto 2015 per accertate inadempienze tributarie superiori ad Euro 10.000,00.

A sostegno della domanda, la ricorrente ha dedotto che l'Amministrazione ha esercitato un potere non previsto dalla legge richiamata, aggiungendo che il regolamento è stato dichiarato immediatamente esecutivo in difetto di urgenza. Ha chiesto inoltre la disapplicazione del regolamento, sostenendo che l'art. 15-ter cit. non consente agli enti locali di verificare di propria iniziativa la regolarità nel pagamento dei tributi da parte di tutti i contribuenti iscritti all'Anagrafe tributaria e di revocare le licenze nei confronti di coloro che risultino inadempienti, ma li autorizza a non concedere licenze o rinnovi e permanenze in esercizio a coloro che ne facciano richiesta dopo la sua entrata in vigore e non siano in regola con i pagamenti.

1.1. Si è costituito il Comune, ed ha eccepito in via pregiudiziale il difetto di giurisdizione del Giudice adito, affermando che la controversia è devoluta alla giurisdizione del Giudice amministrativo.

2. Con atto notificato il 23 luglio 2019, il Comune ha proposto ricorso per regolamento di giurisdizione, illustrato anche con memoria, chiedendo dichiararsi la giurisdizione del Giudice

amministrativo. L'Eurovacanzevillaggi ha resistito con controricorso, anch'esso illustrato con memoria, chiedendo dichiararsi la giurisdizione del Giudice tributario.

Motivi della decisione

1. Premesso che l'impugnazione proposta dall'Eurovacanzevillaggi ha ad oggetto un'ordinanza sindacale emessa nell'esercizio di un potere di autotutela, con cui è stata disposta la revoca dell'autorizzazione all'esercizio della attività ricettivo-turistica, il Comune osserva che, trattandosi di un atto di secondo grado, incidente su un precedente atto autorizzativo e giustificato dal sopravvenuto difetto dei requisiti prescritti per il mantenimento in esercizio dell'attività, la controversia è devoluta alla giurisdizione generale di legittimità del Giudice amministrativo. Aggiunge che tale devoluzione trova conferma nella ratio del D.L. n. 34 del 2019, art. 15-ter, consistente nel dotare i Comuni di uno strumento volto a contrastare diffusi fenomeni di evasione dei tributi locali, sostenendo che, a differenza di quanto accade per l'imposizione tributaria, nel caso in esame non viene in considerazione un rapporto paritetico tra il Comune ed il contribuente, ma un potere autoritativo dell'Amministrazione, che degrada la posizione del privato ad interesse legittimo. Precisato infine che l'irregolarità nel pagamento dei contributi costituisce soltanto il presupposto per l'esercizio del predetto potere, afferma che la controversia in esame esula dall'ambito della giurisdizione tributaria, definito dal D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2, non avendo ad oggetto l'impugnazione di uno dei provvedimenti indicati dall'art. 19 del medesimo decreto, ma il provvedimento di revoca dell'autorizzazione amministrativa all'esercizio di un'attività d'impresa.

2. Il ricorso è fondato.

La controversia ha ad oggetto l'impugnazione di un'ordinanza sindacale con cui è stata disposta la revoca della SCIA presentata dalla controricorrente nel 2015 per l'esercizio dell'attività recettizia turistica, a causa del mancato pagamento di tributi comunali. Il provvedimento è stato adottato ai sensi del D.L. n. 34 del 2019, art. 15-ter, introdotto dalla Legge di Conversione n. 58 del 2019, il quale consente agli 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 di 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. In applicazione di tale disposizione, il Consiglio comunale di Rodi Garganico, con Delib. n. 33 del 2019, ha ribadito la subordinazione del rilascio o del rinnovo dei predetti provvedimenti alla verifica di regolarità fiscale, prevedendone inoltre, con specifico riferimento alla permanenza in esercizio, la revoca immediata "allorchè siano accertate

esposizioni debitorie per il mancato pagamento di tributi locali che superino l'annualità o che comunque eccedano la somma di Euro 10.000,00", con l'espressa precisazione che tale condizione deve intendersi "come perdita dei requisiti di regolarità che devono necessariamente caratterizzare il rapporto autorizzativo nel suo divenire".

Contrariamente a quanto sostenuto dalla controricorrente, la ratio delle predette disposizioni, indubbiamente finalizzate a contrastare il diffuso fenomeno dell'evasione dei tributi locali, non consente di attribuire alle stesse una natura propriamente sanzionatoria, avendo esse ad oggetto non già la comminatoria di una misura afflittiva collegata all'inadempimento di una specifica obbligazione tributaria, come accade per le sanzioni accessorie previste dal D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 472, art. 21, ma la previsione di una forma di coazione indiretta all'adempimento, che si realizza attraverso l'introduzione di un ulteriore requisito per l'ammissione all'esercizio di attività commerciali o produttive e la prosecuzione delle stesse, consistente nella esclusione di pendenze in materia di tributi locali per il periodo indicato o in misura complessivamente superiore a un determinato importo. Il relativo accertamento, in caso d'impugnazione del provvedimento autorizzativo delle predette attività, esula pertanto dalla giurisdizione del Giudice tributario, non avendo ad oggetto il rapporto tributario, ma la legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione, in relazione alla posizione fiscale dell'interessato, la cui verifica, pur implicando la delibazione di aspetti sostanziali della disciplina tributaria, riveste carattere meramente incidentale, in quanto funzionale al riscontro dei requisiti soggettivi cui la legge subordina l'esercizio dell'attività, e spetta pertanto al Giudice amministrativo, cui è devoluta la giurisdizione in ordine alla predetta controversia.

Non diversamente, d'altronde, queste Sezioni Unite si sono pronunciate in materia di concessioni ed appalti pubblici, con riguardo alle disposizioni che subordinano la partecipazione alle procedure per l'affidamento di lavori, servizi o forniture alla produzione di certificazioni attestanti il rispetto degli obblighi fiscali e contributivi da parte delle imprese concorrenti: premesso infatti che in tali ipotesi la produzione del certificato rilasciato dall'autorità competente costituisce uno dei requisiti prescritti dalla normativa di settore ai fini dell'ammissione alla gara, è stato affermato che, in caso d'impugnazione del provvedimento di esclusione, la verifica della regolarità della certificazione non è riservata al giudice cui sono devolute le controversie inerenti rispettivamente al rapporto tributario e a quello contributivo, ma è demandata al Giudice amministrativo, nell'ambito della cognizione a lui spettante in ordine alla legittimità del provvedimento impugnato (cfr. Cass., Sez. Un., 14/09/2020, n. 19088; 29/03/2017, n. 8117; 9/02/2011, n. 3169).

Nel medesimo senso depone peraltro, in riferimento alla fattispecie in esame, anche la considerazione, conforme al consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità in materia tributaria, che il diniego della licenza, della concessione o dell'autorizzazione o l'inibizione della prosecuzione dell'attività avviata a seguito della presentazione SCIA non rientrano nella tassativa elencazione degli atti impugnabili dinanzi al Giudice tributario contenuta nel D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 542, art. 19, la quale, pur non precludendo la facoltà d'impugnare altri atti astrattamente riconducibili alle categorie elencate, ancorchè atipici o caratterizzati da un nomen juris diverso da quelli indicati, postula comunque che gli stessi risultino produttivi dei medesimi effetti giuridici, in quanto volti a portare a conoscenza del contribuente una ben individuata pretesa tributaria, della quale devono essere esplicitate le concrete ragioni fattuali e giuridiche (cfr. Cass., Sez. V, 30/01/2020, n. 2144; 21/01/2020, n. 1230; 22/07/2011, n. 16100): requisiti, questi, manifestamente assenti non solo nell'attestazione rilasciata dall'autorità competente a certificare la regolarità fiscale, non avente neppure natura provvedimento, ma anche nel provvedimento di diniego o di revoca adottato dall'ente locale sulla base di tale certificazione, il cui accertamento in ordine al difetto di regolarità fiscale del soggetto interessato all'esercizio dell'attività si risolve, come previsto dalle norme richiamate, nella mera constatazione dell'esistenza di un'esposizione debitoria eccedente i limiti previsti dal regolamento adottato dall'ente.

3. In accoglimento del ricorso, va pertanto dichiarato che la giurisdizione in ordine alla controversia avente ad oggetto l'impugnazione da parte dell'interessato del provvedimento di revoca del titolo autorizzativo di un'attività commerciale o produttiva adottato dal Comune ai sensi del D.L. n. 34 del 2019, art. 15-ter, spetta al Giudice amministrativo, dinanzi al quale vanno rimesse le parti, anche per il regolamento delle spese processuali.

P.Q.M.

dichiara la giurisdizione del Giudice amministrativo, dinanzi al quale rimette le parti.

Conclusione

Così deciso in Roma, il 11 gennaio 2022.

Depositato in Cancelleria il 4 maggio 2022