

## Approfondimento n. 6 - 22 febbraio 2021

### TARI: la tassazione delle aree scoperte destinate a parcheggio

Simone Pellegrin

#### Premessa

---

L'applicazione della TARI sulle aree scoperte ha comportato dubbi applicativi fin dall'istituzione del tributo, dovuti principalmente alle perplessità circa la sussistenza del presupposto impositivo (la potenziale produzione di rifiuti) in relazione alla natura del cespite (l'area scoperta). In particolare, la frequente confusione tra potenzialità ed effettiva produzione, su cui ancora esistono zone d'ombra, ha generato dubbi interpretativi ed un conseguente inevitabile contenzioso.

#### Il principio «chi inquina paga» ed il presupposto della TARI

---

L'applicazione della TARI, come prevista per legge, basata sulla potenziale produzione e non sull'effettiva produzione si sovrappone al principio comunitario «chi inquina paga» da cui potrebbe derivare che l'assenza della produzione e non della produttività potenziale dia luogo ad un'esclusione dal tributo.

Il principio «chi inquina paga» è stato introdotto dalla Comunità Europea e costituisce un riferimento importante per gli ordinamenti interni. L'articolo del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (nonché ex art. 174 del Trattato C.E.) afferma che:

**2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga".**

Il presupposto impositivo della TARI è dettato dall'art. 1 comma 641 della Legge 147/2013:

**“641. Il presupposto della TARI è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani. Sono escluse dalla TARI le aree scoperte pertinenziali o accessorie a locali tassabili, non operative, e le aree comuni condominiali di cui all'articolo 1117 del codice civile che non siano detenute o occupate in via esclusiva”.**

Ne deriva che l'applicazione del principio comunitario non esclude e non si pone in contrasto con il presupposto della TARI del nostro ordinamento, in quanto i due principi devono coesistere con la finalità di armonizzare il sistema di ripartizione dei costi. Sulla base di questo intento la potenzialità produttiva è presupposto impositivo e quindi stabilisce chi è soggetto e chi è escluso dal pagamento del tributo, mentre il principio «chi inquina paga» è funzionale alla modulazione del tributo. In tal senso se un cespite dispone della potenzialità produttiva dovrà essere sottoposto a tassazione in misura proporzionale all'effettiva produzione, quindi chi “inquina” poco non si considera esente, ma sarà chiamato a contribuire in misura ridotta alla copertura dei costi del servizio.

## TARI e aree scoperte

---

Il Legislatore stabilisce che il presupposto applicativo della TARI è il possesso o la detenzione di locali o aree scoperte suscettibili di produrre rifiuti, specificando nella norma i casi estromessi dalla tassazione: aree scoperte pertinenziali o accessorie a locali tassabili, non operative, e le aree comuni condominiali di cui all'articolo 1117 del codice civile che non siano detenute o occupate in via esclusiva. Ne deriva che **sono soggette alla TARI tutte le aree scoperte** ad eccezione di quelle escluse dalla norma a prescindere dal fatto che in concreto esse producano effettivamente rifiuti o meno.

Il concetto di "operatività", va inteso come una potenzialità ulteriore dell'area, quali possono essere i parcheggi dei dipendenti e le aree di manovra degli automezzi, rispetto al locale principale, che già è soggetto alla tassazione TARI, a produrre rifiuti e non rappresenta una estensione dell'attività svolta. Un caso fortemente discusso in giurisprudenza riguarda proprio le aree destinate a parcheggio distinte in parcheggi considerati aree operative ovvero a pagamento o al ricovero di automezzi per aziende operanti nel settore dell'autotrasporto e parcheggi considerati invece aree pertinenziali o accessori finalizzati ad accogliere a titolo gratuito le auto del personale e della clientela. In ogni caso il principio cardine da applicare è la suscettibilità di produrre rifiuti.

La Cassazione con la sentenza n. 17434 del 17 luglio 2013 conferma la tassazione dei parcheggi, a prescindere da eventuali rapporti contrattuali e affidamenti in gestione, in quanto trattasi di aree frequentate da persone e quindi in via presuntiva produttive di rifiuti.

Al contrario la Commissione Tributaria Regionale Molise si è pronunciata a favore di un gestore di parcheggio a pagamento in appalto di aree e stalli situati sulla pubblica via, stabilendo che non è tenuto a pagare la TARI per le aree di sosta poste nelle vie pubbliche, di cui usufruisce quindi l'intera comunità senza avere la possibilità di distinguere tra i rifiuti prodotti dall'automobilista che parcheggia e i passanti. La Commissione in tal caso ritiene che non sia il gestore del servizio a pagamento a "detenere o occupare" tali superfici (in particolare trattasi di zone attive solo in determinati orari di alcuni giorni), in quanto l'appalto non modifica l'uso pubblico dell'area. Ne deriva che i rifiuti ivi prodotti non sono di sua responsabilità, con il conseguente esonero dal pagamento della TARI.

La Corte di Cassazione con la sentenza n. 13100/2012 sempre in tema di parcheggi situati in pubblica via, in concessione a terzi, ritiene che l'area stradale non sia sottoposta all'uso indiscriminato della generalità dei cittadini, ma anzi, per la sua funzione esclusiva oggetto della concessione, è sottratta all'uso della collettività, pertanto la tassa rifiuti è dovuta dal gestore.

Di rilievo anche la sentenza della Cassazione n. 18500 del 26 luglio 2017, in merito all'applicazione della TARSU, ma valida anche ai fini TARI, ad un'area scoperta adibita a parcheggio di un centro commerciale utilizzata per la sosta dei clienti e la manovra degli automezzi. In secondo grado la Commissione Tributaria Regionale della Lombardia riteneva che tale superficie, adibita a parcheggio per i clienti e ad area di manovra per i veicoli che trasportavano le merci, non era tassabile in quanto accessoria ad altra area già oggetto di tassazione. La Cassazione si è invece espressa in senso opposto alla CTR, sostenendo che l'art. 62, comma 2, del Decreto Legislativo 15 novembre 1993, n. 507, nell'escludere dall'assoggettamento al tributo, i locali e le aree che non possono produrre rifiuti per il particolare uso cui sono stabilmente destinati, **"chiaramente esige che sia provata dal contribuente non solo la stabile destinazione dell'area ad un determinato uso (quale, nel caso di specie, il parcheggio), ma anche la circostanza che tale uso non comporta produzione di rifiuti.** Ne deriva che la società contribuente è tenuta a pagare la tassa per i parcheggi in quanto essi sono aree frequentate da persone e quindi **produttive di rifiuti in via presuntiva**, rimanendo a suo carico l'onere di provare con apposita

*denuncia ed idonea documentazione la sussistenza dei presupposti per l'esenzione (Cass. n. 5047 del 13/03/2015)".*

Nel caso trattato dalla Cassazione la società contribuente non ha presentato la denuncia relativa alla sussistenza dei presupposti per l'esenzione, ritenendo che l'area fosse esente dal pagamento della tassa per il solo fatto che essa costituiva pertinenza di area coperta assoggettata alla tassa stessa.

In merito alla presentazione della dichiarazione TARI, comprovante la mancata produzione di rifiuti nelle aree scoperte accessorie e non operative, si ritiene sia indispensabile che il contribuente la presenti entro i termini stabiliti dalla norma (quindi entro il 30 giugno dell'anno successivo alla data di inizio del possesso o della detenzione dei locali e delle aree soggette al tributo) per dare la possibilità all'Ente di verificare, anche direttamente con sopralluogo, le reali condizioni dell'area.

Di recente la Corte di Cassazione, con la sentenza 11 aprile 2018, n. 8908, nel caso di un parcheggio di un centro commerciale, ha chiarito che il vincolo di destinazione "ad uso pubblico" del parcheggio non giustifica l'esonero dal pagamento del tributo. Ne deriva che ciò che rileva è la mera idoneità dei locali e delle aree a produrre rifiuti, a prescindere dall'effettiva produzione degli stessi e dalla destinazione funzionale dell'immobile.

Infine anche la Commissione Tributaria Regionale Puglia sentenza n. 1753 del 3 giugno 2019, pone un orientamento chiaro in linea con la Cassazione. La questione nasce a seguito di un avviso di accertamento TARSU per il periodo 2008-2012 relativo ad un'area scoperta di un punto vendita. Il contribuente contesta l'accertamento sostenendo la carenza del presupposto impositivo per le aree esterne al punto vendita in quanto aree non operative, ma pertinenziali ed in quanto tali non tassabili. L'Ente ribadisce la correttezza della decisione dei primi Giudici e quindi dell'accertamento, in quanto coerente con l'orientamento di legittimità che ritiene assoggettabile a tassazione "*qualsiasi area scoperta ad uso privato idonea a produrre rifiuti*". La Commissione, in conformità con gli orientamenti consolidati della Suprema Corte, ritiene che "*la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, ha come presupposto impositivo, ai sensi del D.Lgs 15 novembre 1993, n. 507, art. 62 il solo fatto oggettivo dell'occupazione o della detenzione del locale o dell'area scoperta, a qualsiasi uso adibiti, e prescinde, quindi del tutto dal titolo giuridico o di fatto, in base al quale l'area o il locale sono occupati o detenuti. In applicazione di tale principio le aree destinate a parcheggio sono state ritenute assoggettabili all'imposta, fatta salva la prova contraria fornita dal contribuente*". Nel caso in esame il contribuente non ha fornito alcuna prova sull'inidoneità dell'area a produrre rifiuti ovvero di non averne mai prodotti nel periodo in questione. Ne deriva che la CTR Puglia, nel caso delle aree assoggettate a parcheggio, anche gratuito, ovvero di aree destinate alla manovra dei mezzi adibiti al trasporto, le considera aree operative, in quanto indispensabili e strumentali all'attività commerciale svolta dal contribuente.

### **Considerazioni operative per i Comuni**

---

Alla luce dell'orientamento maggioritario espresso sopra, considerato che nelle categorie del DPR 158/1999 ancora valide e utilizzate nella stragrande maggioranza dei Comuni non esiste la categoria "Parcheggi" o "aree scoperte operative", i Comuni potrebbero valutare di associare tali superfici (cioè i parcheggi dei supermercati o i parcheggi in generale), alla categoria tariffaria delle "Esposizioni, autosaloni" e provvedere ad una riduzione dei coefficienti Kc e Kd per tali fattispecie, in forza del fatto che rispetto agli autosaloni la produzione di rifiuti è decisamente più contenuta, sebbene esistente graduando in tal senso il pagamento del tributo, in linea con il principio «*chi inquina paga*», in misura proporzionale a quanto si inquina.

Non è invece consigliabile utilizzare lo strumento dell'agevolazione, per esempio la riduzione del 50% per le aree scoperte, in quanto la copertura di tale riduzione, non essendo quest'ultima prevista dal comma 659 articolo 1 della Legge 147/2013, dovrà necessariamente avvenire mediante risorse derivanti dalla fiscalità generale del Comune a norma del comma 660 articolo 1 della Legge 147 citata.