

Gestione parcheggi su aree demaniali ad opera di soggetti terzi. – Problematiche scaturenti da recenti sentenze Corte di Cassazione nonché da iniziativa Procura Regionale della Corte dei Conti per il Lazio nei confronti di società per azioni a capitale pubblico, incaricata della gestione della sosta a pagamento.- *Analisi e prime considerazioni.*

l) Assoggettamento a T.O.S.A.P. occupazioni aree pubbliche appositamente individuate dall'ente proprietario e destinate alla gestione di parcheggi – Perdurante ammissibilità dell'esonero alla luce delle Sentenze Corte di Cassazione n° 17495 del 19 Novembre 2003 – n°18550 del 4.12.2003 e n°238 del 12.1.2004.

Con risoluzione n°85/E in data 08.06.00 il Ministero delle Finanze – attuale Agenzia delle Entrate, come noto, ebbe ad interpretare la L. 28.12.1995 n°549 art. 3 comma 63 lett. b) ammettendo l'esercizio della facoltà "esonerativa" ivi prevista, previa adozione di apposite deliberazioni, *"anche in deroga agli articoli 44 e seguenti del decreto legislativo 15 novembre 1993 n°507 e successive modificazioni"* nei riguardi delle concessioni per l'occupazione delle aree in argomento, estendendo così il beneficio dalla norma previsto per le occupazioni permanenti con autovetture adibite a trasporto pubblico o privato nelle aree a ciò destinate.

Dalle sentenze richiamate in questo paragrafo emerge in sintesi, per quanto in questa sede interessa, che:

- le aree pubbliche destinate ad una occupazione che configura sottrazione o limitazione del loro uso da parte della indistinta collettività oppure riveste i caratteri della particolarità ed eccezionalità sono assoggettabili a T.O.S.A.P.;
- le aree pubbliche poste a disposizione del concessionario per essere destinate, in conformità all'atto di concessione, a parcheggio accessibile al pubblico, con pagamento di tariffe stabilite nell'atto di concessione, danno luogo ad una utilizzazione eccezionale e particolare che *legittima* l'applicazione della T.O.S.A.P.;
- il perseguimento dell'interesse proprio, distinto da quello della generalità dei cittadini, da parte dell'occupante rispetto al concedente non può ritenersi negato in ragione dei criteri e dei limiti all'esercizio del parcheggio fissati dal concedente, essenzialmente perché, trattandosi di utilizzo di bene pubblico, la disponibilità dello stesso riconosciuta con l'atto di concessione non potrebbe essere totale e libera da parte dell'occupante, dovendo comunque rispettare l'esigenza della collettività di trarre, dall'uso esclusivo concesso al terzo, un beneficio, quantunque indiretto e parziale, che i criteri imposti dal concedente valgono appunto a garantire;
- siffatto uso e quindi interesse speciale non può essere escluso qualora l'occupante percepisca un utile mercè la disponibilità del suolo pubblico che, *di per se stessa, a prescindere dal titolo concessorio ed anche in assenza dello stesso, fa sorgere l'obbligazione tributaria;*
- *nessun margine di discrezionalità* è riconoscibile all'ente impositore;
- nelle fattispecie considerate mancano i presupposti oggettivi o soggettivi previsti per l'esenzione dal tributo dall'art. 49 del D. Lgs. 507 citato.

Considerazioni: Le sentenze in esame che specificamente si riferiscono alle occupazioni di suolo pubblico per la gestione di parcheggi (citate n°18550 e n°238), sanciscono l'inesistenza di un potere discrezionale dell'ente impositore. Il carattere inderogabile ed inviolabile dei limiti posti dalla legislazione statale e regionale alla potestà regolamentare degli enti locali in materia tributaria è stato recentemente ribadito dalla stessa Cassazione, con sentenza n°18554/2003 e dal Consiglio di Stato con sentenza 10.2.2004 n°485 della Sezione V, ove si interpreta che affinché i Comuni e gli altri enti locali possano dotarsi di una disciplina regolamentare anche solo parzialmente diversa e derogatoria rispetto ai precetti legislativi, è necessario che la legge stessa conferisca loro

espressamente il potere di adottare simili disposizioni. Le predette sentenze n°18550 e n°238 non risultano peraltro prendere in considerazione la specifica normativa derogatoria citata in esordio del paragrafo, cui anche si riferisce la risoluzione ministeriale, non foss'altro per negarne, alla luce dei principi come sopra sanciti, la portata applicativa alla fattispecie che qui interessa.

2) Natura tributaria o comunque di entrata di diritto pubblico delle somme riscosse a titolo di pagamento della sosta all'interno di parcheggio pubblico non custodito, anche qualora la riscossione sia effettuata da terzi – Derivante appartenenza all'ente proprietario delle aree pubbliche di tali proventi, secondo interpretazione e conseguente iniziativa assunta, nei riguardi di società a capitale pubblico incaricata della gestione della sosta a pagamento, dalla Procura Regionale della Corte dei Conti per il Lazio.

Gli articoli 6 1° c. lett. d) e 7 1° c. lett. f) del D. Lgs. 30.4.1992 n°285 recante norme di disciplina del Codice della Strada – con i quali viene regolamentata la circolazione rispettivamente fuori ed all'interno dei centri abitati, hanno definitivamente riconosciuto la facoltà di individuare aree destinate al parcheggio sulle quali, anche qualora non custodite, la sosta è subordinata al pagamento di una somma, che l'art. 7 indica da riscuotere mediante dispositivi di controllo della sua durata, secondo condizioni e tariffe definite in conformità alle direttive ministeriali.

Secondo lo stesso citato articolo 7, i proventi dei parcheggi a pagamento, in quanto spettanti agli enti proprietari della strada, debbono essere destinati *esclusivamente a finalità pubbliche*, ossia alla installazione, costruzione e gestione di parcheggi in superficie, sopraelevati o sotterranei ed al loro miglioramento; le somme eventualmente eccedenti tali fabbisogni debbono essere destinate ad interventi per migliorare la mobilità urbana.

Il pagamento di che trattasi, prima della c.d. Legge Tognoli (24.3.89 n°122) era ritenuto ammissibile da dottrina e giurisprudenza soltanto in caso di parcheggi *con custodia* e pertanto, nel caso di parcheggi che ne sono privi è ora possibile solo in forza della surrichiamata previsione di legge che ne rappresenta la *esclusiva fonte autorizzatoria volta ad assicurare, non la retribuzione di un servizio, ma la tutela dell'interesse generale alla circolazione stradale ed alla sua sicurezza*.

Dottrina e giurisprudenza si sono pertanto orientate prevalentemente sulla qualificazione della riscossione in parola come *tassa*, - comunque, nella più "blanda" delle prospettazioni, come *entrata di diritto pubblico* -, in altri termini come un'imposizione che genera, in quanto "ex lege", una *prestazione patrimoniale*, escludendo la natura di corrispettivo, perché pretesa a fronte dell'esercizio di un'attività, quella di parcheggio, in via di principio libera, ciò tanto più quando, mancando anche l'unico servizio configurabile come tale, quello di custodia, è da escludersi che possa instaurarsi un rapporto privatistico tra il Comune e l'utente e si è invece in presenza di un'attività *autoritativa*, quindi, come anticipato, se non di una vera e propria tassa, comunque di una imposizione patrimoniale.

Che l'attività di gestione dei parcheggi od il loro affidamento in concessione a terzi da parte degli enti locali concreti l'esercizio di una pubblica funzione del resto è stato ancora una volta ribadito dall'Agenzia delle Entrate con recentissima risoluzione n°36 del 12 Marzo c.a., diretta ad escludere, conseguentemente, l'applicabilità dell'IVA sui canoni, diritti od altro che essi ne ritraggano, a conferma di analoghe precedenti interpretazioni, nel solco di sentenza della Corte di Giustizia Europea n°446/98 del 14.12.2000 e, più ancora, del principio sancito dall'art. 4 par. 5 della VI Direttiva Cee n°77/388 del 1977, necessitando, perché si possa giungere a diverse conclusioni, che le attività debbano intendersi svolte in base allo stesso regime cui sono sottoposti gli operatori privati, cosa sicuramente esclusa allorché ricorrano pattuizioni tra l'Ente concedente ed il concessionario volte, così come prescritto dal già citato D. Lgs. 285/92 art. 7, a finalizzare la gestione dei parcheggi alla tutela di interessi preminentemente pubblici.

Risulta che, secondo tali premesse, la Procura della Corte dei Conti in oggetto:

- ha qualificato *denaro pubblico* le somme riscosse a carico dei cittadini per la causa in argomento, sebbene ad opera di terzi, poiché è assodato che la natura giuridica dei proventi non è determinata dal soggetto che li esige, bensì dalla causa del pagamento, nella fattispecie sicuramente pubblica;
- ha conseguentemente ritenuto che la riscossione si legittimi ad opera di terzi solo in quanto costoro assumano la veste di “concessionari” della gestione di un servizio pubblico la cui titolarità appartiene all’ente proprietario delle aree pubbliche cui, pertanto, *apparterrebbero anche le somme riscosse dai cittadini, che debbono essere indirizzate verso le finalità di legge* in precedenza individuate;
- il gestore è stato considerato alla stregua di un agente contabile e, come tale tenuto alla resa del conto.

Considerazioni : Mentre in presenza di una riscossione della T.O.S.A.P. a fronte della concessione di aree per la gestione di parcheggi si potrebbe quanto meno insinuare che la gestione, in forza dei diritti dal privato acquisiti sull’area, perda i suoi “connotati pubblici”, non rilevando più come pubblica la causa della tariffa di parcheggio, - tanto più che si verificherebbe in tal caso una problematica duplice imposizione sugli stessi spazi - , appare al presente estremamente difficile confutare i fondamenti del ragionamento seguito dalla menzionata Procura, - condiviso dalla relativa Sezione.

03.3.2004 /15.3.2004

d.ssa Linda Chericoni
(Segretario del Comune di Lamporecchio)