

ENTI LOCALI: Comune e Provincia - Protocollo d'intesa fra due Comuni - Riqualificazione di area industriale dismessa - Ripartizione dei proventi di entrate tributarie - Legittimità.

Cons. Stato, Sez. IV, 23 marzo 2022, n. 2110

- in *Il Foro it.*, 5, 2022, pag. 286 e ss., con nota di G. Cordova.

“[...] l’obiettivo degli accordi intercorsi era quello di riequilibrare, sotto il profilo dei benefici e degli oneri, le conseguenze di attività produttive insediate nel territorio di uno dei due Comuni, ma con servizi ed infrastrutture localizzati sul territorio dell’altro Comune;

- [...] la ripartizione percentuale dei proventi stabilita nel richiamato Protocollo ha la sola funzione di determinare la misura degli importi (già accertati e riscossi) relativi alle entrate ivi indicate, senza che ciò incida sull’assetto delle potestà pubblicistiche inerenti all’accertamento e alla riscossione dei tributi in esame in capo agli enti territoriali di riferimento;

- [...] non sussiste alcuna ipotesi di rinuncia del credito tributario da parte degli enti territoriali impositori, che accertano e riscuotono le relative somme, avendo i Comuni inteso introdurre una regola per compensare i reciproci vantaggi e svantaggi, ripartendo, in base alle predette percentuali, le risorse generate dall’area complessiva oggetto di riqualificazione, di evidente valenza intercomunale.

Tali perspicue argomentazioni sono conformi ai principi sviluppati dal questo Consiglio in merito alla natura e interpretazione degli accordi di programma ex art. 34 t.u.e.l. e degli accordi ex art. 15 l. n. 241 del 1990 ai quali va ascritto il Protocollo di intesa in esame [...].”

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Lainate;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 10 febbraio 2022 il consigliere Silvia Martino;

Uditi gli avvocati Giovanni Corbyons e Raffaella Chiummiento;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto in primo grado al T.a.r. per la Lombardia, il Comune di Lainate esponeva quanto segue.

1.1. Sull’area posta a cavallo fra il Comune di Lainate e il Comune di Arese insisteva in passato un importante polo industriale, costituito dallo stabilimento di produzione delle autovetture della Alfa Romeo s.p.a.

1.1. Una volta dismessa l'attività dello stabilimento, i due Comuni avevano avviato una serie di iniziative, con il concorso della Regione Lombardia e della Provincia di Milano e con il coinvolgimento delle proprietà interessate, per la riqualificazione e il rilancio produttivo dell'area, anche valorizzando la prossimità con altri poli di sviluppo collocati nelle vicinanze (i siti Expo, Fiera di Rho, ecc.).

1.2. A queste iniziative non avevano preso parte altri due Comuni, dichiaratisi inizialmente interessati, i Comuni di Garbagnate Milanese e di Rho, nel cui territorio ricadeva una parte minore dell'area da riqualificare.

La mancata partecipazione di tali enti aveva reso necessaria, tra l'altro, la ripermimetrazione dell'area da recuperare.

1.3. La Giunta regionale, nel dicembre 2010, aveva promosso un Accordo di programma, che era stato sottoscritto il 5 dicembre 2012 dai due Comuni aderenti, dalla Provincia di Milano, dalla stessa Regione e dai proprietari interessati.

L'Accordo aveva ad oggetto la ripermimetrazione, la riqualificazione e la reindustrializzazione dell'area *ex* Fiat – Alfa Romeo.

Alla sottoscrizione avevano fatto seguito le necessarie deliberazioni degli organi consiliari, dato che l'Accordo di programma comportava anche varianti urbanistiche.

1.4. I due Comuni, prima di aderire al predetto Accordo, avevano regolato i loro reciproci rapporti con un Protocollo d'intesa, che veniva sottoscritto il 9 maggio 2012.

Il Protocollo d'intesa, in considerazione dell'unitarietà dell'impegno richiesto ai due Comuni, stabiliva fra l'altro (punto 3) che:

“I contributi di costruzione, le monetizzazioni (se dovute) relative alle trasformazioni urbanistico-edilizie e, nel rispetto della legge, tutti gli altri proventi di natura patrimoniale e tributaria connessi alle operazioni di pianificazione urbanistica legate all'area verranno ripartiti avendo riguardo alla competenza territoriale dei Comuni aderenti all'Accordo di programma riferita all'intero comprensorio oggetto della variante urbanistica e più specificamente si assume che:

- area territoriale oggetto del nuovo Accordo di programma mq 1.607385 di cui:

-- mq. 882.379 nel territorio del Comune di Arese, pari al 54,90 %;

-- mq. 725.006 nel territorio del Comune di Lainate, pari al 45,10 %.”

1.5. Il progetto per la riqualificazione dell'area “Fiat – Alfa Romeo” riceveva attuazione, con l'insediamento nell'area di varie attività e destinazioni.

1.6. Il Comune di Arese dava applicazione al Protocollo d'intesa per quanto concerneva il riparto degli importi riscossi a titolo di contributo di costruzione e di monetizzazione degli *standard*.

Invece, in relazione a tutti gli altri proventi di natura tributaria *“connessi alle operazioni di pianificazione urbanistica legate all’area”*, in particolare per i proventi per IMU, TASI e per la tassa rifiuti sorgevano tra i Comuni contestazioni in ordine alla corretta applicazione del Protocollo.

1.7. Il Comune di Lainate sollecitava più volte il Comune di Arese a procedere al versamento degli importi dovuti, facendo applicazione delle percentuali stabilite nel Protocollo.

Il Comune di Arese con nota del 12 maggio 2017 rappresentava che *“non si rinviene nella fattispecie una capacità negoziale da dispiegarsi legittimamente in merito a quanto evocato da codesto Ente”* stante *“il carattere di indisponibilità della materia che invece dovrebbe costituire oggetto dell’accordo ex art. 15, l. 241/1990”*.

Con la nota dell’8 agosto 2018 il medesimo Comune dichiarava la necessità di superare il Protocollo d’intesa del 2012 per abbracciare nuovi criteri ispirati ad elementi definiti, quali l’esclusività territoriale.

1.8. Il Comune di Lainate ricorreva pertanto innanzi al T.a.r., chiedendo l’accertamento dell’inadempimento del Comune di Arese al Protocollo d’intesa e la condanna dello stesso a corrispondere l’importo dovuto.

1.9. Il T.a.r., con la sentenza oggetto dell’odierna impugnativa:

- ha autorizzato il deposito tardivo degli scritti difensivi chiesto dal Comune di Arese (capo non impugnato);
- ha affermato la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (capo non impugnato);
- in accoglimento del ricorso proposto, ha accertato l’inadempimento del Comune di Arese in relazione alla disposizione di cui al punto 3 del Protocollo d’intesa.
- ha disposto, altresì, la condanna del predetto Comune a corrispondere al Comune di Lainate quanto introitato a titolo tributario relativamente alle operazioni di pianificazione urbanistica dell’area in questione, secondo la percentuale convenuta (45,10%), dal momento della sottoscrizione dell’Accordo di programma, detratto quanto già corrisposto;
- ha compensato le spese.

2. La sentenza è stata impugnata dal Comune di Arese, rimasto soccombente.

3. L’appello è affidato alle seguenti deduzioni.

3.1. Il Comune ha premesso che il T.a.r. ha ritenuto di aderire alla prospettazione interpretativa del Comune di Lainate sulla base di una motivazione che, ancorché dotata di una sua intrinseca logica argomentativa, avrebbe tuttavia omesso di considerare la valenza del vincolo di destinazione del gettito tributario, che impedirebbe al Comune di Arese di dare esecuzione all’accordo.

Tale vincolo *ex lege* non potrebbe essere derogato dall’accordo negoziale.

3.2. Nello specifico, il Comune di Lainate ha dedotto, quale unico, articolato mezzo di gravame, la *“Violazione del principio di rispondenza tra chiesto e pronunciato (art.112 c.p.c)”*.

Il T.a.r. non avrebbe considerato la indisponibilità della risorsa tributaria derivante dalla imposizione di IMU e TASI, che non potrebbe essere distratta a fini diversi da quelli desumibili dalla legge.

L'appellante ha richiamato, al riguardo, la legge 5 maggio 2009, n. 42, recente *“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”*.

In essa, all’art. 11 (*“Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane”*), si precisa che: *“f) il gettito delle partecipazioni a tributi erariali e regionali è senza vincolo di destinazione”* (art. 11, comma 1, lett. f).

Tale disposizione costituirebbe una deroga al principio generale secondo cui il gettito dei tributi locali è destinato esclusivamente al soddisfacimento dei bisogni propri della comunità che li genera. Ciò sarebbe desumibile dagli articoli 11, comma 1, lett.a), 12 e 21 della medesima l. n. 42 del 2009. L’impianto normativo della fiscalità locale è ripreso nelle leggi istitutive dei due tributi di cui il Comune di Lainate si reclama creditore (IMU e TASI), ovvero nel d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (art. 8) e nell’art. 1, comma 639 della l. 27 dicembre 2013, n. 147.

In sostanza, la pretesa del Comune di Lainate sarebbe infondata in quanto lo stesso accordo negoziale si connota per il fatto di assicurare la possibilità di riparto nei soli limiti consentiti dalla legge.

Il Comune di Arese, pertanto, sarebbe privo della capacità negoziale di distrarre risorse per scopi diversi da quelli normativamente previsti.

3. Si è costituito, per resistere, il Comune di Lainate, articolando le proprie difese con dovizia di argomentazioni.

4. Le parti hanno depositato memorie conclusionali e di replica.

5. L’appello è stato infine trattenuto per la decisione alla pubblica udienza del 10 febbraio 2022.

6. L’appello è infondato e deve essere respinto.

Al riguardo, si osserva quanto segue.

7. Il Protocollo d’intesa in esame ha previsto, al punto 2, ultimo comma, che *“i contributi di costruzione di cui all’art. 43 della L.R. 12/2005 e s.m.i., in particolare, e, nel rispetto della legge, i proventi di natura tributaria e/o patrimoniale, in generale, dovranno essere determinati avendo riguardo al maggior valore in essere tra i Comuni sottoscrittori dell’A.di P. ed, indipendentemente dalle suddette opere di integrazione infrastrutturale, compensazione ambientale e risposta strategica, essere versati ai Comuni sulla base del seguente punto 3”*.

Il successivo punto 3 ha disposto:

“I contributi di costruzione, le monetizzazioni (se dovute) relative alle trasformazioni urbanistico-edilizie e, nel rispetto della legge, tutti gli altri proventi di natura patrimoniale e tributaria connessi alle operazioni di pianificazione urbanistica legate all’area verranno ripartiti avendo riguardo alla competenza territoriale dei Comuni aderenti all’Accordo di programma riferita all’intero comprensorio oggetto della variante urbanistica e più specificamente si assume che:

- area territoriale oggetto del nuovo Accordo di programma mq 1.607385 di cui:

-- mq. 882.379 nel territorio del Comune di Arese, pari al 54,90 %;

-- mq. 725.006 nel territorio del Comune di Lainate, pari al 45,10 %”.

Infine, il successivo punto 4 ha previsto *“Tale criterio dovrà essere mantenuto anche per futuri atti integrativi dell’Accordo in trattazione”.*

7.1. L’art. 14.2 dell’Accordo di programma ha dato atto della sottoscrizione del Protocollo d’intesa e della futura costituzione di un tavolo tecnico unitario tra i due enti territoriali *“per l’esame comune di tutti gli interventi e di tutti gli atti di pianificazione attuativa che interessano il loro territorio”.*

La disposizione ha poi precisato che *“Nell’ambito di tale tavolo saranno definite nel dettaglio le modalità per assicurare un’armonica ripartizione delle risorse generate dall’intervento (che deve necessariamente intendersi come un unico elemento territoriale)”.*

7.2. In primo grado, il Comune appellante, a fronte dell’azione di adempimento, ha sostanzialmente eccepito la nullità, per indisponibilità dell’oggetto, delle pattuizioni concernenti il riparto dei proventi di natura tributaria.

L’Ente locale non potrebbe infatti “distrarre” tali risorse per scopi diversi da quelli normativamente previsti.

Del tutto nuova è invece la prospettazione - contenuta nella memoria conclusionale in appello - secondo cui le finalità comuni, alle quali conformare il riparto delle risorse, non sarebbero state preventivamente e specificamente individuate, sicché sarebbero necessarie ulteriori intese fra le due Amministrazioni, dirette a riconoscere l’interesse comune rispetto agli interventi di cui condividere i costi.

Si tratta - come rilevato dal Comune di Lainate - di deduzioni del tutto nuove, sia rispetto a quelle contenute nel ricorso di primo grado, sia rispetto a quelle articolate con l’atto di appello.

Esse, pertanto, sono inammissibili per violazione del divieto di *ius novorum* di cui all’art. 104, comma 1, c.p.a.

7.3. La tesi svolta dal Comune di Arese in primo grado e ribadita in appello, è infondata.

7.3.1. Il T.a.r. ha correttamente rilevato:

- che l'obiettivo degli accordi intercorsi era quello di riequilibrare, sotto il profilo dei benefici e degli oneri, le conseguenze di attività produttive insediate nel territorio di uno dei due Comuni, ma con servizi ed infrastrutture localizzati sul territorio dell'altro Comune;
- che la ripartizione percentuale dei proventi stabilita nel richiamato Protocollo ha la sola funzione di determinare la misura degli importi (già accertati e riscossi) relativi alle entrate ivi indicate, senza che ciò incida sull'assetto delle potestà pubblicistiche inerenti all'accertamento e alla riscossione dei tributi in esame in capo agli enti territoriali di riferimento;
- che nella fattispecie non sussiste alcuna ipotesi di rinuncia del credito tributario da parte degli enti territoriali impositori, che accertano e riscuotono le relative somme, avendo i Comuni inteso introdurre una regola per compensare i reciproci vantaggi e svantaggi, ripartendo, in base alle predette percentuali, le risorse generate dall'area complessiva oggetto di riqualificazione, di evidente valenza intercomunale.

7.3.2. Tali perspicue argomentazioni sono conformi ai principi sviluppati dal questo Consiglio in merito alla natura e interpretazione degli accordi di programma *ex art.* 34 t.u.e.l. e degli accordi *ex art.* 15 l. n. 241 del 1990 ai quali va ascritto il Protocollo di intesa in esame (cfr., Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 2999 del 2021; id. n. 1948 del 2021).

7.3.3. Alle osservazioni del T.a.r. può solo aggiungersi che in nessuna delle disposizioni invocate dal Comune, in precedenza richiamate, si rinviene uno specifico vincolo di destinazione dei due tributi di cui il Comune di Lainate si reclama creditore (IMU e TASI).

Detti tributi non sono infatti delle autentiche imposte di scopo, come lo sono invece, ad esempio, la tassa di soggiorno, il cui gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo o l'imposta per finanziare opere pubbliche di cui all'art. 1 commi 145- 151 l. n. 296 del 2006 il cui gettito è destinato in via esclusiva a coprire le spese per realizzare determinate opere pubbliche.

Parimenti, non esiste alcuna norma che preveda la nullità di provvedimenti amministrativi che disciplinino la destinazione del gettito di IMU e TASI.

Anche il principio secondo cui il gettito dei tributi locali è vincolato esclusivamente al soddisfacimento dei bisogni propri della comunità che li genera è di dubbia esistenza.

In ogni caso, siffatto principio – ove effettivamente sussistente - non è sicuramente violato da un accordo, come quello in esame, che ciascuno dei due Enti ha stipulato nell'interesse delle rispettive comunità.

Il riparto delle somme rivenienti dal gettito delle entrate tributarie è stato fissato al fine di riequilibrare – come evidenziato dal T.a.r. - le conseguenze di attività produttive insediate nel

territorio di uno dei due Comuni, ma con servizi ed infrastrutture localizzati sul territorio dell'altro Comune; sicché, neanche in concreto, è configurabile la prospettata "distrazione" di risorse.

8. In definitiva, per quanto testé argomentato, l'appello deve essere respinto.

Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo ai sensi del d.m. n. 55 del 2014.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, n. 6608 del 2021, di cui in epigrafe, lo respinge.

Condanna il Comune di Arese alla rifusione delle spese del grado in favore del Comune di Lainate, che, liquida, complessivamente, in euro 6.000,00 (seimila/00), oltre IVA, CPA e rimborso forfettario del 15%, come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Michele Pizzi, Consigliere

Claudio Tucciarelli, Consigliere

L'ESTENSORE

Silvia Martino

IL PRESIDENTE

Vito Poli