



SENTENZA - 241/2024

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Paolo Novelli	Presidente Agg.
Rossella Cassaneti	Consigliere
Flavia D'Oro	Referendario - relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio in riassunzione ad istanza di parte ai sensi dell'art. 172, lett. d) c.g.c., iscritto al n. **73996** R.G., promosso dal **Comune di San Giorgio a Cremano** (NA) (c.f. 01435550635), in persona del Sindaco p.t., Sig. Giorgio Zinno, rappresentato e difeso - giusta delibera di G.C. n. 203 del 20/06/2023 e determine dirigenziali di incarico n. 287 del 2/05/2017 (Avv. Carlino) e n. 138 del 30/06/2023 (Avv. D'Urso), nonché di procura in calce rilasciata su foglio separato da intendersi parte integrante del presente atto – in via congiunta e/o disgiunta dagli Avv.ti Mario D'Urso (c.f. DRSMRA34A27H703O) ed Adele Carlino (c.f. CRLDLA65H52F839Y), e con gli stessi elettivamente domiciliato in Napoli alla Via Monteoliveto n. 86, presso l'Avv. Rosa Leggio ed ex art. 28, comma 2, del citato D.Lgs. 26/08/2016 n. 174 e s.m.i. presso gli indirizzi di p.e.c.: studioavvdurso@pec.it e

adelecarlino@avvocatinapoli.legalmail.it;

nei confronti di

1) - **Città Metropolitana di Napoli**, subentrata alla Provincia di Napoli ai sensi dell'art. 1, comma 16, della legge 7 aprile 2014 n.56, in persona del Sindaco Metropolitano p.t., prof. Gaetano Manfredi, rappresentato e difeso dagli avv. Maurizio Massimo Marsico (C.F. MRSMZM61T23L259T) e Nicoletta Urciuolo (C.F. RCLNLT75E63F839M) giusta procura speciale allegata, con contestuale elezione di domicilio in Napoli, alla Piazza Matteotti, n°1 presso l'Avvocatura della Città Metropolitana di Napoli – fax 081/7946410 – PEC: mauriziomassimo.marsico@ordineavvocatita.it PEC: nicolettaurciuolo@avvocatinapoli.legalmail.it;

2) - **Procura Regionale della Corte dei Conti per la Campania;**

Esaminati gli atti e i documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 21.12.2023, con l'assistenza del segretario dott. Francesco Fiordoro, il relatore Primo Referendario Flavia D'Oro, l'avvocato Antonio D'Urso per il Comune di San Giorgio a Cremano e gli avvocati Maurizio Massimo Marsico e Nicoletta Urciuolo per la Città Metropolitana di Napoli e il Pubblico Ministero nella persona del S.P.G. dott.ssa Licia Centro.

Ritenuto in

FATTO

1. Con ricorso ad istanza di parte depositato in data 10 luglio 2023, il Comune di San Giorgio a Cremano impugnava l'ingiunzione di pagamento emessa ai sensi dell'art. 2 r.d. 639/1910 dalla Città Metropolitana di Napoli del 24 marzo 2017, con la quale veniva richiesto il pagamento di euro 3.885.720,88 per omesso riversamento della quota TARSU di competenza provinciale per il triennio 2010/2012 oltre interessi.

Rappresentava di aver proposto ricorso in opposizione innanzi al Tribunale di Napoli, che, con sentenza n. 3838/2023, aveva dichiarato il difetto di giurisdizione in favore della Corte dei conti.

Con il ricorso in epigrafe il Comune chiedeva quindi la sospensione dell'esecuzione e l'annullamento della predetta ingiunzione.

La pretesa creditoria della Città Metropolitana di Napoli è fondata sulla mancata adozione di iniziative da parte del Comune finalizzate a garantire la copertura integrale dei costi della TARSU (e quindi ad incassare e trasferire alla Città metropolitana le somme di sua spettanza, ai sensi dell'art. 11, comma 5-bis d.l. 195/2009, convertito dalla legge n. 26 del 2009) e sul mancato assolvimento da parte del Comune degli obblighi di cui al comma 5-ter del medesimo articolo (ovvero per il mancato versamento degli importi a titolo di TARSU spettanti

alla Città Metropolitana).

Il Comune contestava l'importo della quota provinciale per gli anni 2010, 2011 e 2012, che, dovendosi calcolare sulla base degli incassi realizzati, risultava inferiore a quella indicata nell'ingiunzione, complessivamente pari ad euro 2.809.454,05. La quota provinciale sarebbe inferiore all'importo specificato nella ingiunzione che fa riferimento ai costi definitivi, mentre non risulterebbe possibile modificare le tariffe dopo l'approvazione del bilancio di previsione per cui occorre fare riferimento ai costi comunicati in via provvisoria dalla Provincia.

Per quanto riguarda l'anno 2012, eccepiva il suo difetto di legittimazione passiva in quanto le somme sono dovute dal concessionario della riscossione e non dal Comune dal momento che i ruoli sono stati riscossi da Equitalia, che ha riversato al Comune solo la quota spettante al medesimo.

Nel ricorso il Comune richiama la sentenza di questa Sezione n. 799/2022, che, in un caso analogo, pur riconducendo la fattispecie ad un giudizio di responsabilità per danno erariale (da mancata entrata e da mancata emissione dei ruoli), accoglieva il ricorso annullando l'ingiunzione di pagamento.

2. In data 1.12.2023 si costituiva in giudizio la Città Metropolitana di Napoli depositando una memoria in cui chiedeva il rigetto del ricorso. Richiama la normativa di riferimento, evidenziando che il credito risulta determinato dal

dato normativo e che le delibere con cui è stato determinato il costo economico per la gestione del ciclo dei rifiuti urbani di sua competenza non sono state impugnate dal Comune. Confermava la quantificazione dell'importo della quota provinciale per gli anni 2010, 2011 e 2012, calcolata sulla base costo economico per la gestione del ciclo dei rifiuti urbani di competenza provinciale e non sulla base del riscosso.

Evidenziava che, come accertato a seguito delle ricognizioni effettuate a valle dell'ordinanza del giudice ordinario del 13.12.2021 e della notifica dell'atto di riassunzione, il credito vantato nei confronti del Comune è pari, al 31.12.2022, ad euro 1.994.660,41 – a seguito dei pagamenti parziali successivamente intervenuti, come accertato dalla stessa sentenza n. 3838/2023 del Tribunale di Napoli - e che il Comune si è limitato a contestare la pretesa creditoria della Provincia invocando la disapplicazione del principio del “riscosso per non riscosso” senza provare l'inesigibilità delle somme non rimosse dei ruoli TARSU emessi dal Comune. Evidenziava, altresì, che il Comune resta l'unico titolare del potere impositivo anche nel caso in cui la riscossione sia stata affidata ad Equitalia, come avvenuto per le somme dovute per l'anno 2012. Il Comune, qualora avesse ravvisato inadempienze a carico dell'Ente della riscossione, avrebbe dovuto agire nei confronti di quest'ultimo. Pertanto, il Comune non avrebbe adempiuto agli obblighi di legge. Evidenziava, inoltre, che il

credito certo, liquido ed esigibile derivante dalla legge e quantificato nell'ordinanza-ingiunzione adottata dalla Città Metropolitana non attiene a profili risarcitori ma al recupero delle somme ad essa spettanti (ovvero all'esatto riversamento di quanto riscosso). Richiamava a tal fine giurisprudenza di questa Corte e chiedeva la conferma dell'ingiunzione, con riconoscimento del diritto di credito della Città Metropolitana di Napoli, pari ad euro 1.994.660,41, con condanna del Comune al pagamento di tale somma.

3. In data 29.11.2023 la Procura depositava in giudizio una memoria conclusiva nella quale, ritenuta l'ammissibilità della domanda in quanto non fondata su una pretesa risarcitoria, chiedeva il rigetto del ricorso proposto dal Comune, ritenendo non fondata l'eccezione del difetto di legittimazione passiva per la riscossione dell'anno 2012. Sosteneva che il Comune era rimasto inadempiente in ordine agli obblighi di formazione e comunicazione dei ruoli, limitandosi a riversare tardivamente un importo parziale, mentre avrebbe dovuto riversare le somme correlate ai ruoli emessi dal Comune ad integrale copertura del servizio e non solo quelle effettivamente incassate. Evidenziava, inoltre, che il Comune non ha impugnato le delibere con cui la Provincia ha quantificato i costi del servizio posti a carico dello stesso. Pertanto, chiedeva la conferma dell'ordinanza-ingiunzione, previa decurtazione dei versamenti parziali effettuati, quantificando l'attuale omesso riversamento in euro

2.118.443,48.

4. In data 5.12.2023 il Comune depositava una comparsa nella quale chiedeva l'annullamento dell'ordinanza ingiunzione in quanto riguardante un'azione di responsabilità erariale la cui attivazione rientrerebbe nella competenza esclusiva del P.M., e richiamando quanto contenuto in ricorso, insisteva per l'annullamento dell'ingiunzione e per la sospensione della sua esecuzione, limitatamente alla quota residua contestata pari ad euro 1.994.660,41.

5. All'odierna udienza, la Città Metropolitana di Napoli, nel riportarsi alla propria memoria, rilevava che l'opposizione formulata dal comune di San Giorgio è infondata così come l'eccezione di parziale carenza di legittimazione per l'anno 2012, perché il fatto che il Comune abbia scelto di avvalersi di un agente di riscossione non implica il trasferimento del potere impositivo, che rimane in capo al Comune con onere di agire nei confronti del concessionario in caso di inadempienze; per quanto riguarda il *quantum* non è condivisibile la linea di difesa del Comune di San Giorgio secondo cui il Comune avrebbe dovuto riversare solo quanto effettivamente riscosso, in quanto la L. n. 26/2010, art. 11, comma 5-bis prevede che i costi sostenuti dalla Provincia devono essere integralmente coperti dal Comune mediante emissione dei ruoli; a seguito dell'emissione dell'ingiunzione fiscale il Comune di San Giorgio ha riversato quanto riscosso solo in maniera parziale alla Città

Metropolitana di Napoli. Gli atti deliberativi a monte, in cui veniva individuato il costo della quota parte provinciale, non sono stati oggetto di impugnativa. Nell'insistere per il rigetto del ricorso, sollecitava una rivisitazione dell'orientamento di cui alla sentenza di questa Sezione Giurisdizionale, n. 799/2022, trattandosi di una richiesta di rimborso di somme che esula da profili risarcitori di responsabilità.

La Difesa del Comune premetteva che nell'anno 2009 il Governo decretava la fine dell'emergenza rifiuti in Campania e con il decreto-legge n. 195/2009, convertito nella legge n. 26/2010, stabiliva che per il triennio 2010-2013 il ciclo integrato nella gestione dei rifiuti venisse svolto in parte dai Comuni (art. 11, comma 2-ter, d.l. 195/09) e in parte dalle Province (quanto al discarico e riciclo) e che il costo integrato dovesse essere coperto, in base alle attività svolte, percentualmente in parte dal Comune e in parte dalla Provincia. Veniva quindi stabilito che i Comuni emanassero dei ruoli, in cui venivano inserite entrambe le quote, sia quella di competenza comunale che quella di competenza provinciale, e provvedessero a riscuotere e a riversare gli incassi della parte provinciale sul conto ad essa dedicata. Sosteneva che non è possibile accogliere la pretesa della Provincia, che vorrebbe il riversamento di tutte le somme iscritte a ruolo e non solo delle somme incassate: infatti, un conto è la copertura dei costi con l'emissione dei ruoli, un conto è l'obbligo di riversamento che riguarda solo l'incassato: occorre

separare i due aspetti, quello della copertura a livello previsionale dei costi con l'emissione dei ruoli, e quello della percentuale di riscossione. Chiariva che l'oggetto del contendere è rappresentato dalla pretesa da parte della Città Metropolitana di Napoli dell'integrale riversamento in suo favore non dell'incassato ma delle somme iscritte al ruolo, il tutto nelle forme dell'ingiunzione fiscale; richiamava la sentenza n. 799/2022 e riteneva inammissibile lo strumento dell'ingiunzione fiscale posto in essere dalla Città metropolitana di Napoli. Nel caso in cui un soggetto svolga l'attività di riscossione anche per un altro soggetto, con obbligo di riversamento in suo favore, si instaura infatti un rapporto di servizio *ex lege*. Evidenziava che il Comune ha riversato le somme incassate: nel ricorso in riassunzione sono riportati gli specchietti riepilogativi dei ruoli emessi e le cifre indicate non sono state contestate; la Città Metropolitana - chiedendo il riversamento dell'intera somma iscritta al ruolo e non chiedendo invece il riversamento della quota incassata - invoca, in violazione dell'art. 11 comma 5-ter del d.l. 195/2009, l'applicazione del principio del non riscosso per riscosso, abrogato definitivamente nel 1999. Inoltre, i ruoli per l'annualità 2012 erano stati posti in riscossione da Equitalia Sud s.p.a., per cui il soggetto a cui andava rivolta tale pretesa per detto anno doveva essere Equitalia Sud.

Il PM, nel riportarsi alle conclusioni riversate in atti, chiedeva

una rivisitazione dell'orientamento espresso dalla sentenza n. 799/2022, resa in fattispecie sovrapponibile, in quanto tale tipologia di giudizio, attivato con lo strumento dell'art. 172 c.g.c., ha ad oggetto l'esatta perimetrazione di quanto non riversato dal Comune alla Provincia e si distingue sia dal giudizio di conto, che dal giudizio di responsabilità, rilevando qui l'accertamento e la perimetrazione dei rapporti dare/avere tra due enti pubblici, comune e provincia, come evidenziato nella sentenza della Seconda Sezione Giurisdizionale d'Appello, n. 39/2023, sui limiti e sui confini applicativi dello strumento dell'art. 172 c.g.c., e dalla Cassazione che individua nel rimedio atipico dei giudizi ad istanza di parte uno strumento concorrente con l'azione di responsabilità e con il giudizio di conto utile per l'accertamento dei rapporti dare-avere tra Enti, per assicurare tempestività ed effettività della tutela richiesta.

Considerato in

DIRITTO

1. Nel giudizio all'odierno esame, il ricorrente Comune di San Giorgio a Cremano ha adito in riassunzione questa Corte con le forme del giudizio ad istanza di parte *ex art.* 172, comma 1, lett. d, del Cgc, per opporsi all'ingiunzione di pagamento notificatagli *ex art.* 2 R.D. n. 639/1910 dalla Città Metropolitana di Napoli Area Servizi economici – finanziari/ragioniere Generale, a seguito del mancato riversamento della quota TARSU di competenza provinciale per il triennio 2010/2012, oltre

interessi, per l'ammontare complessivo di euro 3.886.141,99.

Il Collegio osserva, preliminarmente, che l'art. 11 del d.l. 195/2009, conv. in legge n. 26/2010, prevede che i comuni gestiscano secondo le attuali modalità e forme procedurali *“in fase transitoria, fino e non oltre il 31 dicembre 2012, le sole attività di raccolta, di spazzamento e di trasporto dei rifiuti e di smaltimento o recupero inerenti alla raccolta differenziata”* (comma 2-ter) e *“per gli anni 2010, 2011 e 2012, nella regione Campania, in fase di prima attuazione ed in via provvisoria e sperimentale, la TARSU e la TIA sono calcolate dai comuni sulla base di due distinti costi”*, uno elaborato dalle province e uno dai comuni indicanti gli oneri relativi alle attività di competenza di ciascuno (comma 5-bis, primo periodo).

“I comuni determinano, sulla base degli oneri sopra distinti, gli importi dovuti dai contribuenti a copertura integrale dei costi derivanti dal complessivo ciclo di gestione dei rifiuti. Per la corretta esecuzione delle previsioni recate dal presente comma, le amministrazioni comunali provvedono ad emettere nel termine perentorio del 30 settembre 2012, apposito elenco, comprensivo di entrambe le causali degli importi dovuti alle amministrazioni comunali e provinciali per gli anni 2010, 2011 e 2012” (comma 5-bis secondo periodo).

Dalla normativa sopra richiamata emerge che il Comune ha il compito di procedere al calcolo della TARSU e della TIA sulla base di due distinti costi (uno elaborato dalle Province ed uno

elaborato dai Comuni) con conseguente determinazione degli importi dovuti dai contribuenti a copertura integrale dei costi derivanti dal complessivo ciclo di gestione dei rifiuti. Inoltre, il medesimo Comune, quale incaricato della riscossione, deve emettere, ai sensi del comma 5-ter, nei confronti dei contribuenti, il titolo di pagamento e trasferire, entro e non oltre 20 giorni dall'incasso, gli importi dovuti alle amministrazioni comunali e provinciali su due conti dedicati, di cui uno intestato alla amministrazione comunale ed un altro a quella provinciale.

La Città metropolitana fonda i crediti azionati sul mancato assolvimento da parte del Comune degli obblighi di cui all'art. 5-ter ovvero sul mancato versamento su conto intestato all'amministrazione provinciale degli importi incassati e di spettanza dell'ente provinciale nonché sulla mancata adozione, ai sensi dell'art. 5-bis, di iniziative da parte del Comune volte a garantire che importi determinati a carico dei contribuenti fossero idonei a garantire la copertura integrale dei costi derivanti dal complessivo ciclo di gestione dei rifiuti.

Pertanto, la Città metropolitana invoca l'inadempimento di tali compiti intestati al Comune ovvero:

- accertare gli importi dovuti dai contribuenti in modo da garantire la copertura integrale dei costi derivanti dal complessivo ciclo di gestione dei rifiuti;
- trasferire gli importi incassati dall'incaricato della riscossione

(Comune); l'importo richiesto in pagamento corrisponde a quello recato dai ruoli dei contribuenti formato dall'Ente e di spettanza dell'ente provinciale, in quanto sussisterebbe anche l'obbligo di attivarsi per il recupero di tali importi, ove il versamento non sia spontaneo.

In particolare, dalla lettura della ingiunzione di pagamento impugnata, prot. n. 533639 del 24.3.2017, emerge che:

«- non sono stati emessi i ruoli a copertura integrale dei costi del ciclo di smaltimento rifiuti sostenuto dalla Città Metropolitana di Napoli per un importo pari a € 1.708.968,12 di cui 127.992,85 a titolo di conguaglio per l'anno 2012;

- sono stati omessi i riversamenti relativi all'annualità 2010 per un importo di € 1.530.298,59;

- sono stati omessi i riversamenti relativi all'annualità 2011 per un importo di € 900.000,00;

- sono stati eseguiti riversamenti per l'anno 2012 per un importo di € 253.545,81 dal RTI – Equitalia Sud;

- sono stati omessi i riversamenti relativi al conguaglio per l'anno 2012 per un importo di € 127.992,85;

- per effetto di quanto sopra, l'importo oggetto della presente ingiunzione è pari a complessivi € 3.885.720,88, oltre interessi, da adeguarsi alle partite oggetto di discarico, sgravio, annullamento o inesigibili del ruolo anno 2010, 2011 e 2012».

Trattasi, quindi, di un inadempimento da parte dell'incaricato della riscossione (il Comune) degli obblighi derivanti

dall'incarico conferito che trova la sua fonte nella legge, essendo incaricato ex lege di calcolare, accertare, riscuotere e trasferire somme di spettanza di altro ente pubblico, quale la Città metropolitana.

Orbene, il Collegio evidenzia che la cognizione di tale rapporto controverso rientra pacificamente nel perimetro di competenza di questa Corte, riguardando la gestione di denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici da parte di un agente contabile (da ultimo, Cass., SSUU, ord. 16 luglio 2019, n. 20403; Cass., SSUU, 16 novembre 2016, n. 23302; Cass., SSUU, 24 dicembre 2018, n. 33362), *“in quanto gli obblighi e la responsabilità del Comune di San Giorgio a Cremano riguardano la gestione, in sede accertativa ed esecutiva, di crediti afferenti ad un patrimonio pubblico qual è quello della Città Metropolitana di Napoli”*. (sentenza del Tribunale di Napoli n. 3838/2023).

Ai fini di tale qualifica, è stato ritenuto sufficiente il carattere pubblico dell'ente per il quale tale soggetto agisca e la natura parimenti pubblica del denaro o del bene oggetto della sua gestione, mentre è stata reputata irrilevante l'eventuale natura privatistica del soggetto affidatario del servizio (Cass., SSUU, 24 marzo 2017, n. 7663), ovvero il titolo giuridico in forza del quale la gestione è svolta, ben potendo questo trarre origine da un rapporto di pubblico impiego o di servizio, da una concessione amministrativa, da un contratto, e perfino difettare del tutto (cfr. Cass., 1° giugno 2010, n. 13330).

Alla luce delle considerazioni che precedono nonché della più recente giurisprudenza della Corte dei conti (Sezione giur. Campania, sent. n. 445 e 706/2023, Sez. giur. Lazio, sent. n. 25/2022, II Sez. Appello, sent. n. 39/2023) e della Corte di Cassazione (Sezioni Unite, ordinanza n. 5569/2023), il Collegio ritiene che l'odierno ricorso, in ragione del petitum e della causa petendi, sia comunque riconducibile al rapporto tra il concessionario e l'ente impositore, non involgendo, dunque, profili risarcitori rientranti nel diverso paradigma della responsabilità amministrativa o di responsabilità contabile nel giudizio di conto.

Come correttamente osservato dalla Procura regionale nella propria memoria conclusionale, la domanda azionata dal Comune sollecita accertamenti senza dubbio attinenti ai contenuti del peculiare rapporto instauratosi tra amministrazioni diverse, disciplinato da regole di speciale matrice pubblicistica che presidiano preminenti esigenze di integrità e sana gestione delle risorse finanziarie pubbliche.

Da ciò discende il predicato “contabilistico” della vicenda controversa e la sua assegnazione alla Corte dei conti, quale “giudice naturale” non solo della corretta gestione di denaro pubblico da parte di un agente contabile (in termini, tra le altre, Cass, SSUU, 20 ottobre 2020, n. 22810), ma anche dei rapporti intersoggettivi inquadrabili nell'ambito della “contabilità pubblica” ex art. 103, comma 2, Cost., nell'accezione espansiva

declinata dalla giurisprudenza contabile (cfr. Corte conti, sez. II/A n. 297/2021; sez. II/A n. 85/2020; sez. III/A n. 34/2018; sez. giur. reg. Calabria, n. 120/2019) e di legittimità.

Secondo le Sezioni unite della Corte di cassazione (sentenze Cass. SS.UU., n. 5595/2020; id. n. n.33106/2018; id. n. 16014/2018; id. n. 21546/2017; id. n. 23302/2016), infatti, ai cui autorevoli approdi ermeneutici si intende in questa sede dare continuità, in difetto di espresse limitazioni legislative, in tale *vis expansiva* rimane attratto ogni accertamento comunque rimandante al “rapporto contabile” di debito/credito (dare-avere) instaurato tra l’amministrazione e i suoi agenti che ne gestiscono i flussi finanziari di pertinenza (nella fattispecie, in forza di un contratto di concessione di ricevitoria del lotto).

2. A tali conclusioni non osta certamente il disposto dell’art. 3 del R.D. n. 639/1910, che rinvia al giudice ordinario quale organo munito di giurisdizione sull’impugnazione dell’ingiunzione, non potendo tale disposizione essere invocata per estendere la giurisdizione del giudice ordinario anche a rapporti destinati a ricadere sotto la giurisdizione speciale – nella fattispecie quella contabile – in ragione della peculiare natura del credito e dei rapporti ivi dedotti (Corte di Cassazione a Sezioni Unite, n. 30007/2019 e n. 29/2016; Corte dei conti, Sez. giur. Basilicata n. 45/2020).

Infatti, la giurisdizione si determina in base al tipo di rapporto da cui nasce il credito vantato dall’ente pubblico, mentre resta

ininfluente lo strumento di tutela da quest'ultimo prescelto (cfr. Cass., SSUU, 08/02/2013, n. 3043; Cass., SSUU, 05/01/2016, n. 29; in termini, da ultimo, cfr. Cass. SSUU, ord. n. 32199/2021 su conflitto di giurisdizione sollevato ex art. 17, comma 3, Cgc da questa Sezione con ordinanza n. 58/2021).

Lo speciale procedimento dell'opposizione ad ingiunzione ex art. 3 del RD 639/2010 configura uno strumento neutro, il cui utilizzo non incardina, di per sé, necessariamente, la giurisdizione del giudice ordinario (Cass., SSUU, n. 3043/2013 richiamata da Sez. Sicilia n. 170/2020), benché testualmente richiamato dalla norma.

La relativa cognizione, pertanto, “resta devoluta al giudice munito di giurisdizione in relazione alla natura del credito che costituisce l'oggetto dell'ingiunzione e del rapporto dedotto, anche ove si tratti di giudice amministrativo o contabile o comunque speciale e quindi diverso da quello ordinario” (così Cass. SSUU, n. 30007/2019 e anche Cass. SSUU, n. 29/2016).

Con riguardo ai “limiti interni” della giurisdizione contabile, bisogna verificare se l'odierna controversia possa essere “veicolata” innanzi a questo plesso giudiziario attraverso lo strumento di cui all'art. 172, lett. d, C.g.c., che disciplina una categoria residuale ed aperta di *“giudizi che possono essere instaurati avanti il giudice contabile ad iniziativa di soggetti diversi dal pubblico ministero, con l'unico limite [qui rispettato] che si verta in materia assegnata alla giurisdizione della Corte*

dei conti (Cass. Sez. Un. 10/2/2009, n. 5463)” (così, da ultimo, Corte Cassazione, Sezioni Unite, 20 ottobre 2020, n. 22810; in termini analoghi, Corte Cass., Sezioni Unite, 28 febbraio 2020, n. 5595 e Corte Conti, Sez. II/A, n. 297/2021; Sez. III/A, n. 34/2018).

Più in particolare, secondo la più recente giurisprudenza delle Sezioni centrali d'appello, la categoria atipica e residuale di giudizi contemplata dal richiamato art. 172, lett. d, c.g.c. può essere attivata da soggetti pubblici e privati per la soluzione di controversie che, pur attenendo alla materia della contabilità pubblica, non trovano un possibile fondamento né nel giudizio di conto, né in quello di responsabilità né, infine, negli altri giudizi ad istanza di parte, specificamente individuati alle lett. a), b) e c) del medesimo art. 172, sempre che si tratti di controversie fondate su di un *petitum* che origina dal rapporto di dare-avere con il concessionario / agente contabile e che rimane, senza travalicarlo, all'interno del medesimo rapporto giuscontabile (in termini, Corte conti, Sez. giur. Lazio, 21 settembre 2018, n. 489, confermata da Sez. III/A, 25 giugno 2021, n. 310; Sez. II/A, n. 297/2021).

Applicando le superiori coordinate ermeneutiche alla fattispecie all'odierno esame, è agevole osservare come quest'ultima non rientri certamente nel paradigma del giudizio di responsabilità, giacché difetta del tutto una richiesta risarcitoria volta all'accertamento della sussistenza o meno degli specifici

elementi essenziali della responsabilità amministrativa (danno erariale, condotta antigiuridica, nesso eziologico, elemento soggettivo del dolo o della colpa grave) azionata su iniziativa del Pubblico ministero, quale “organo a legittimazione esclusiva che persegue l’interesse dell’erario alla corretta gestione delle risorse pubbliche “ (così, Corte Conti, Sez. II /A, n. 87/2020, richiamata da Sez. II/A, n. 10/2022; Sez. I/A, n. 255/2018).

In veste di “titolare esclusivo dell’azione risarcitoria nel giudizio di responsabilità amministrativa”, da esperirsi con le peculiari garanzie procedurali previste dal Codice di giustizia contabile (Sez. III/A, n. 3/2020, cit.), tale organo, nell’ambito del peculiare *munus publicum* - obiettivo e neutrale - di cui è intestatario, agisce a tutela di interessi generali riconducibili al rispetto dell'ordinamento giuridico (Corte cost. n. 104 del 1989, n. 1 del 2007, n. 291 del 2008; Cass. SSUU. n. 4883/2019, id. n. 26659/2014), non certamente sovrapponibili all'interesse particolare e concreto (teso all’accertamento di un mero diritto di credito verso l’agente contabile) per cui si controverte in questa sede.

La fattispecie in esame esula, inoltre, non solo dall’ambito applicativo degli altri giudizi ad istanza di parte (riguardanti situazioni specifiche, diverse da quella qui in rilievo), ma anche da quello del giudizio di conto, cui è estranea una finalità di mero accertamento.

Tale tipologia di giudizio, infatti, a seguito della verifica della

irregolarità della gestione complessivamente svolta dall'agente contabile, con i relativi risultati consacrati nel conto all'uopo presentato e debitamente parificato dall'Amministrazione, può sfociare, ai sensi degli artt. 145 e ss. C.g.c., in una pronuncia di condanna del medesimo agente contabile per il debito/ammanco di cui sia riconosciuto responsabile.

Escluso, dunque, qualsivoglia profilo di sovrapposibilità con i diversi paradigmi del giudizio di responsabilità e di conto, nonché con le altre tipologie di giudizi ad istanza di parte, va dunque riconosciuta la legittimazione attiva dell'odierno ricorrente ad adire questa Corte, seppur in veste di opponente avverso ingiunzione di pagamento, con le forme previste dall'art. 172, lett. d, del Cgc.

La soluzione qui propugnata valorizza appieno, in termini di completezza ed effettività, la competenza del giudice contabile sulle materie di contabilità pubblica, ex art. 103, comma 2, Cost., consentendo a quest'ultimo, una volta adito dall'Amministrazione creditrice o, come nella fattispecie, dal concessionario opponente, di conoscere controversie che, pur attenendo alle predette materie, non trovano fondamento, per il peculiare *petitum* che le contraddistingue e per la peculiare natura dei rapporti in esse dedotti, nelle forme processuali "tradizionali" del giudizio di responsabilità e/o di conto, sì da realizzare una tutela ulteriore e "rafforzata" delle ragioni erariali (Sez. II/A n. 297/2021, cit.).

Nel giudizio che ne occupa, il ricorrente ha sollecitato un accertamento negativo degli obblighi restitutori su di esso gravanti, nell'ambito della gestione della quota TARSU di competenza provinciale affidatagli dalla legge (mancato versamento degli importi incassati di spettanza dell'Ente provinciale e mancata adozione di iniziative volte a garantire che importi determinati a carico dei contribuenti fossero idonei a garantire la copertura integrale dei costi derivanti dal complessivo ciclo di gestione dei rifiuti).

Avverso la pretesa dell'Ente provinciale il Comune lamenta in particolare che l'importo richiesto dalla Provincia è maggiore di quanto il Comune deve restituire in quanto:

- a) è maggiore della quota di ruolo emessa a favore dell'Ente provinciale diretta a coprire il costo delle attività provinciali, non avendo il Comune potuto prendere a riferimento il costo definitivo deliberato dalla Giunta provinciale in quanto deliberato successivamente all'approvazione del bilancio di previsione;
- b) può essere pretesa solo la quota provinciale incassata e non quella risultante dal ruolo emesso, dovendosi fare riferimento agli incassi effettivamente realizzati e non alla previsione: non può infatti restare a carico del Comune il mancato incasso dei costi del ciclo di smaltimento dei rifiuti, così come previsto dall'art. 11 comma 5-ter, che ancora il termine entro il quale il Comune deve trasferire gli importi agli incassi.

La ricorrente contesta infatti l'ingiunzione, nel merito, quanto alle pretese creditorie vantate e ne chiede l'annullamento. L'opposizione all'ingiunzione deve pertanto ritenersi ammissibile in quanto sussiste un interesse giuridicamente tutelato a difendersi dall'attività posta in essere dall'amministrazione e volta a precostituirsi un titolo esecutivo con l'ingiunzione.

3. Preliminarmente allo scrutinio di merito, va respinta la l'eccezione di difetto di legittimazione passiva del Comune in relazione alla pretesa relativa all'anno 2012 sul presupposto che i ruoli sono stati posti in riscossione da RTI Equitalia Sud che avrebbe dovuto riversare la quota di spettanza direttamente alla Provincia. Infatti, l'esternalizzazione del servizio di riscossione non muta la titolarità del potere impositivo che rimane in capo al Comune (cfr. Cass. SSUU, sentenza n. 8313 dell'8 aprile 2010 che ha affermato come *“il potere impositivo è espressione della sovranità dello Stato, in generale, e della posizione di supremazia degli enti pubblici locali rispetto ai cittadini amministrati, nell'ambito di un rapporto giuridico di tipo pubblicistico, rispetto al quale il cittadino è garantito dalle procedure legali e democratiche in base alle quali il potere impositivo deve essere esercitato”*).

4. Venendo al merito, il Collegio evidenzia che ai fini dell'odierno giudizio, teso all'accertamento dei rapporti dare avere intercorrenti tra l'agente contabile e l'amministrazione di

riferimento, lo strumento utilizzato per la sua introduzione, ossia l'opposizione all'ingiunzione di pagamento, attivata in questa sede attraverso il giudizio ad istanza di parte, implica una pronuncia sulla fondatezza o meno della pretesa creditoria sottesa all'ingiunzione di pagamento, trattandosi di una valutazione che investe il rapporto, allo scopo di accertare la spettanza e l'eventuale misura del diritto controverso.

D'altronde, <<le modalità con cui il giudice viene investito della controversia (opposizione a ingiunzione, ricorso, citazione, ecc.) assumono un ruolo meramente strumentale ai fini dell'attivazione della tutela giurisdizionale, e non certo efficacia determinante in ordine alla definizione della natura giuridica della controversia, che rimane di carattere "gestorio">> (Sez. giur. Campania n.1303/99).

Orbene, come sopra evidenziato, il Comune ha lamentato sia la violazione dell'art. 11, comma 2-ter del D.L. 30/12/2009 n. 195, sia l'errato computo della quota TARSU di competenza provinciale, da riversare a detto Ente. In particolare, si denunciava che gli Uffici della Città Metropolitana, con irregolarità a rilevanza sub specie nullitatis, avevano omissso di indicare, per il triennio 2010/2012, le modalità con le quali era stato effettuato il calcolo dell'asserito credito vantato.

Il Collegio deve quindi verificare se la Provincia ha diritto al recupero del credito nella misura e per le ragioni giustificanti l'ingiunzione, sulla cui fondatezza deve statuire in base agli

elementi di prova addotti dalle parti, assumendo l'Amministrazione opposta ai fini del riparto dell'onere della prova la veste di attore sostanziale, atteso che è lo stesso atto di accertamento notificato all'ingiunto, nei limiti dell'impugnazione formulata dall'opponente, ad integrare gli estremi della domanda sulla quale il giudice è chiamato a pronunciarsi.

Con riferimento all'anno 2010. Con delibera di C.C. n. 218 del 23/06/2010, il Comune ha provveduto ad individuare le tariffe dei tributi comunali, tra cui la tariffa TARSU, secondo le comunicazioni rese dall'Amministrazione Provinciale di Napoli (cfr. nota n. 39793/68 del 16/04/2010), che individuava il costo provvisorio per tale servizio in € 99,60/tonn. Sulla base di tale comunicazione, era stata poi emessa la quota di ruolo di spettanza della Città Metropolitana di Napoli, pari ad € 1.535.430,00 diretta a coprire il costo delle attività di pertinenza provinciale. Al Comune era pervenuta successivamente la nota della Prefettura di Napoli in data 24/11/2000 con la quale si invitava l'Ente a prendere atto della delibera di Giunta provinciale n. 873 del 12/11/2010, secondo cui il costo definitivo del servizio per l'anno 2010, per le attività di competenza provinciale, era di € 106,98/tonn. (invece di € 99,60/tonn.), con un incremento di costo del 9,11%. Tuttavia, il Comune non adeguava le tariffe a quest'ultima delibera, ritenendo che, in conformità con la giurisprudenza della Corte

dei conti, non fosse possibile modificare le tariffe e le aliquote dei tributi comunali dopo la data fissata da norme dello Stato per l'approvazione del bilancio di previsione (cfr. art. 162 T.U. enti locali di cui al D.Lg. n. 267/ 2000 e s.m.i.), applicando la normativa vigente nel 2010, ossia la L. 27/12/2006, n. 296, né ricorreva nella fattispecie l'ipotesi prevista dall'art. 1, co. 169, della citata L. n. 296/2006 (Legge finanziaria 2007), che consentiva di poter modificare in via eccezionale le tariffe e le aliquote, dato che era già decorso il termine fissato da tale norma.

Pertanto, per l'anno 2010:

-il Comune da un lato confermava un ruolo che contemplava una quota di spettanza provinciale (21,96%) pari ad € 1.535.430,00;

-dall'altro la somma effettivamente riversata è stata di € 1.005.002,64, dato che si era realizzato un parziale incasso del tributo (nella misura pari al 65,45% del ruolo emesso), a prescindere dalla volontà e dall'attività svolta dell'Ente locale al riguardo. Infatti, la quota da riversarsi alla Città Metropolitana era rapportata ai reali incassi effettuati e non alla previsione (presuntiva e teorica) di incasso come previsto dall'art. 11, co. 5-ter, della L. n. 26/2010, che stabilisce l'obbligo per gli incaricati della riscossione diretta di trasferire agli Enti proprietari del tributo solo la somma effettivamente incassata, salvo a verificare in seguito le cause del mancato incasso, che

trovava origine molto spesso in ragioni indipendenti dalla loro volontà. **Con riferimento all'anno 2011.** Il Comune di San Giorgio a Cremano per l'anno 2011, indicava, sulla base degli incassi effettivamente realizzati, che la quota dovuta alla Città Metropolitana a titolo di TARSU era pari ad € 825.041,87 (e non € 1.220.055,40) in quanto corrispondente all'effettivo incasso e non invece all'intero ruolo emesso, corrispondente ad euro 900.000,00, come indicato dalla Provincia (e non invece, come indicato dal Comune, ad euro 1.220.055,40 pari al costo annuale quantificato dalla Provincia) in conformità al costo per tonnellata individuato in euro 112,95 dalla deliberazione di Giunta Provinciale n. 364 del 23.5.2011.

Con riferimento all'anno 2012. Per l'anno 2012, si comunicava di aver emesso i ruoli TARSU per un totale di € 7.518.667,00, e che la quota da versare alla Città Metropolitana era pari ad € 979.409,54. Le tariffe venivano approvate con deliberazione di Giunta Comunale n. 216 del 24.7.2012 sulla base della deliberazione di Giunta provinciale n. 404 del 21.6.2012 che deliberava il costo definitivo annuo in euro 909.534,60.

5. Premesso quanto sopra, nel merito, il Collegio reputa l'opposizione del Comune all'odierno esame parzialmente fondata: in particolare, è in parte fondata la pretesa del Comune relativa alla quantificazione della quota di ruolo a favore dell'Amministrazione Provinciale, mentre è fondata

la contestazione da parte del Comune relativa alla individuazione della quota da riversarsi alla Città Metropolitana.

5.1. Con riguardo al primo profilo, si richiama:

- **l'art. 9, c. 2, del D.L. 18 gennaio 1993, n. 8** (convertito in legge 19 marzo 1993, n. 68), secondo cui *“Anche ai fini del rispetto dell’obbligo di copertura minima del costo complessivo di gestione dei servizi ... gli enti locali ed i loro consorzi sono autorizzati, anche in corso d’anno, comunque non oltre il 30 novembre, a rideliberare in aumento le tariffe con effetto immediato, ovvero con effetto dall’anno in corso per la tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, nel caso in cui il controllo della gestione evidenzi uno squilibrio nel rapporto tra spese impegnate ed entrate accertate”*.

-**il c. 1 bis dell’art. 54 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446**, aggiunto dall’art. 54 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in base al quale *“Le tariffe ed i prezzi pubblici possono comunque essere modificati, in presenza di rilevanti incrementi nei costi relativi ai servizi stessi, nel corso dell’esercizio finanziario. L’incremento delle tariffe non ha effetto retroattivo”*.

In base alle disposizioni contenute nel c. 1 dell’art. 69 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, istitutivo della Tarsu, *“Entro il 31 ottobre i comuni deliberano, in base alla classificazione ed ai criteri di graduazione contenuti nel regolamento, le tariffe per unita` di superficie dei locali ed aree compresi nelle singole*

categorie o sottocategorie, da applicare nell'anno successivo. In caso di mancata deliberazione nel termine suddetto si intendono prorogate le tariffe approvate per l'anno in corso". La data del 31 ottobre entro la quale i comuni deliberano le tariffe della tassa ha subito negli ultimi anni continue proroghe. Il termine, inoltre, e' superato da diverse disposizioni di legge.

In base all'art. 55, c. 2, legge 8 giugno 1990, n. 142, *"i comuni e le province deliberano entro il 31 dicembre il bilancio di previsione per l'anno successivo"*. Il c. 1 bis, dell'art. 54 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, aggiunto dall'art. 54, c. 1, lett. a), della legge 23 dicembre 2000, n. 388, stabilisce che *"Le tariffe ed i prezzi pubblici possono comunque essere modificati, in presenza di rilevanti incrementi nei costi relativi ai servizi stessi, nel corso dell'esercizio finanziario. L'incremento delle tariffe non ha effetto retroattivo"*. L'art. 30, c. 14, legge 23 dicembre 1999, n. 488, stabilisce che *"Per l'anno 2000, il termine previsto per deliberare le tariffe, le aliquote d'imposta per i tributi locali e per i servizi locali, compresa l'aliquota dell'addizionale prevista dall'art. 1, c. 3, del D.Lgs. 28 settembre 1998, n. 360, e per l'approvazione dei regolamenti è stabilito contestualmente alla data di approvazione del bilancio. Per gli anni successivi i termini predetti sono fissati al 31 dicembre. I regolamenti approvati entro il termine fissato per il bilancio di previsione dell'anno 2000 hanno effetto dal 1° gennaio 2000"*. Il c. 1 dell'art. 151, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, dispone che

“Gli enti locali deliberano entro il 31 dicembre il bilancio di previsione per l’anno successivo osservando i principi di unita`, annualità, universalità ed integrità, veridicità, pareggio finanziario e pubblicità. Il termine può essere differito con decreto del Ministro dell’interno, d’intesa del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (adesso Ministro dell’economia e delle finanze), sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in presenza di motivate esigenze”. La proroga del termine entro cui è da approvarsi il bilancio di previsione comporta quindi che entro lo stesso termine possono essere approvate le deliberazioni riguardanti le aliquote e le tariffe dei tributi locali. L’art. 53, c. 16, legge 23 dicembre 2000, n. 388, così come sostituito dall’art. 27, c. 8, legge 28 dicembre 2001, n. 448, stabilisce che “Il termine per deliberare le aliquote e le tariffe dei tributi locali, compresa l’aliquota dell’addizionale comunale all’imposta sul reddito delle persone fisiche, prevista dall’art. 1, c. 3, del D.Lgs. 28 settembre 1998, n. 360, recante istituzione di una addizionale comunale all’Irpef, e successive modificazioni, e le tariffe dei servizi pubblici locali, nonché per approvare i regolamenti relativi alle entrate degli enti locali, è stabilito entro la data di approvazione del bilancio di previsione”. Ed ancora, l’art. 1, c. 169, legge 27 dicembre 2006, n. 296 stabilisce che “gli enti locali deliberano le tariffe e le aliquote relative ai tributi di loro competenza entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione. Dette

deliberazioni, anche se approvate successivamente all'inizio dell'esercizio purché' entro il termine innanzi indicato, hanno effetto dall'1° gennaio dell'anno di riferimento. In caso di mancata approvazione entro il suddetto termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno''.

La legge finanziaria 2007 riprende, in parte, senza abrogarla, la disposizione, innanzi vista, contenuta nell'art. 53, c. 16, legge n. 388/2000.

Premessa la normativa di riferimento, si evidenzia che:

Per l'anno 2010 il Comune ha quantificato la quota di ruolo provinciale tenendo conto del costo provvisorio relativo alle attività di competenza della Provincia di Napoli (decreto presidenziale Provincia n. 198 del 16.4.2010, euro 99,60/tonn.) e non invece del costo definitivo (euro 106,98 ton.) successivamente approvato dalla stessa in quanto successiva alla data 30.6.2010. In particolare, il ruolo di competenza provinciale del 2010 avrebbe dovuto essere pari ad euro 1.886.815,25 pari al costo annuale comunicato, e non invece 1.535.430,00.

Ad avviso della provincia la tariffa dell'anno 2011 avrebbe dovuto comprendere gli aumenti dovuti a seguito della Deliberazione n. 873 del 27.11.2010. (all. 3.21 lett. v) al ricorso).

Invero, il decreto presidenziale della Provincia n. 198 del 16.4.2010 dava già conto della circostanza che la

determinazione ivi contenuta era riferita al costo “provvisorio” relativo al trattamento, smaltimento e recupero dei rifiuti per l’anno 2010. Detta delibera chiariva anche che la “provvisorietà” dell’importo era dovuta alla circostanza che i costi erano “basati sui dati di Raccolta Differenziata comunicati da codesto Comune ed in fase di validazione, nonché su previsioni di produzione di rifiuti indifferenziati e di spesa relativa alle attività di propria competenza afferenti al trattamento allo smaltimento ovvero al recupero dei rifiuti”. La Delibera, quindi, chiariva che “dette voci saranno ricalcolate a consuntivo alla fine dell’annualità e di conseguenza potrebbero comportare variazioni nei costi relativi alla tassa”. Quindi la delibera aveva dato atto della provvisorietà della determinazione ivi contenuta e si era in attesa di una nuova determinazione di costo al fine di non violare la prescrizione di legge di cui all’art.11 comma 5 bis della legge n. 26 del 26 febbraio 2010 secondo cui “Per gli anni 2010, 2011 e 2012, nella regione Campania, in fase di prima attuazione ed in via provvisoria e sperimentale, la TARSU e la TIA sono calcolate dai comuni sulla base di due distinti costi: uno elaborato dalle province, anche per il tramite delle società provinciali, che forniscono ai singoli comuni ricadenti nel proprio ambito territoriale le indicazioni degli oneri relativi alle attività di propria competenza afferenti al trattamento, allo smaltimento ovvero al recupero dei rifiuti, ed uno elaborato dai comuni,

indicante gli oneri relativi alle attività di propria competenza di cui al comma 2-ter. I comuni determinano, sulla base degli oneri sopra distinti, gli importi dovuti dai contribuenti a copertura integrale dei costi derivanti dal complessivo ciclo di gestione dei rifiuti. Per la corretta esecuzione delle previsioni recate dal presente comma, le amministrazioni comunali provvedono ad emettere, nel termine perentorio del 30 settembre 2012, apposito elenco, comprensivo di entrambe le causali degli importi dovuti alle amministrazioni comunali e provinciali per gli anni 2010, 2011 e 2012”.

Vengono in rilievo i contenuti dell’art. 9, c. 2, D.L. n. 8/1993 - secondo cui *“Anche ai fini del rispetto dell’obbligo di copertura minima del costo complessivo di gestione dei servizi ... gli enti locali ed i loro consorzi sono autorizzati, anche in corso d’anno, comunque non oltre il 30 novembre, a rideliberare in aumento le tariffe con effetto immediato, ovvero con effetto dall’anno in corso per la tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, nel caso in cui il controllo della gestione evidenzi uno squilibrio nel rapporto tra spese impegnate ed entrate accertate”* - e dell’art. 54, c. 1 bis, D.Lgs. n. 446/1997 - in base al quale *“Le tariffe ed i prezzi pubblici possono comunque essere modificati, in presenza di rilevanti incrementi nei costi relativi ai servizi stessi, nel corso dell’esercizio finanziario. L’incremento delle tariffe non ha effetto retroattivo”*.

Tali norme, al contrario dell’art. 53, c. 16, legge n. 388/2000 e

dell'art. 1, c. 169, legge n. 296/2006 – riguardanti la determinazione delle tariffe annuali, collegate al bilancio di previsione - si riferiscono a questioni che si pongono in corso d'esercizio nel caso in cui il controllo della gestione evidenzi uno squilibrio nel rapporto tra spese impegnate ed entrate accertate o in presenza di rilevanti incrementi nei costi relativi ai servizi stessi, nel corso dell'esercizio finanziario e quindi in un momento che esula dalla ordinaria previsione di gestione attenendo a fasi amministrative particolari (lo sfioramento dei costi rispetto al gettito ricavabile dalle tariffe già deliberate).

Come evidenziato dalla Città Metropolitana, nella prima fase di implementazione del sistema, il costo di gestione del ciclo dei rifiuti urbani da comunicare ai Comuni è un costo preventivo di competenza provinciale, in quanto riferito ad una attività in itinere: solo in un momento successivo si potrà verificare se il costo effettivamente sostenuto sia stato pari, minore o superiore rispetto a quanto preventivato, sulla base delle quantità di rifiuti effettivamente prodotte e conferite in discarica. La differenza dovrà essere presa in esame dai Comuni in sede di determinazione del costo dell'anno successivo in modo da determinare gli importi complessivi dovuti dai contribuenti a copertura integrale dei costi derivanti dal complessivo ciclo di gestione dei rifiuti.

La questione della validità delle delibere di Giunta che approvano le aliquote sui tributi oltre i termini per

l'approvazione del bilancio preventivo è stata di recente riaffrontata anche dalla giurisprudenza amministrativa. Alla luce di questa più recente giurisprudenza il Collegio ritiene di non condividere la tesi sostenuta dal Comune (cfr. giur. citata nell'all. 9 al ricorso e all. 3.1 al ricorso – parere Settore Avvocatura del 20.7.2018 che afferma che la comunicazione dell'incremento del costo avvenuta con deliberazione di GP n. 873 del 12.11.2010 -per sanare le errate previsioni da parte dell'Amministrazione provinciale- non avrebbe consentito neppure la possibilità di attivare i relativi provvedimenti in sede di salvaguardia i cui termini sono individuati entro il 31 luglio di ogni esercizio e quindi trascorsi).

In proposito, il Consiglio di Stato con le sentenze n. 4335 e 4336/2018, in discontinuità rispetto ad un orientamento più risalente (Consiglio di Stato n. 3808, 3817 e 4409 del 2014 e n. 1495/2015), ha affermato che le suddette delibere sono legittime anche se non possono avere effetto retroattivo. Il mancato rispetto del termine non comporterebbe di per sé l'invalidità della delibera ma inciderebbe solo sulla sua efficacia temporale, non potendo essere applicata dal 1° gennaio dell'anno di riferimento (per esempio Consiglio di Stato n. 4104/2017 e n. 267/2018).

Sempre il CdS, con sentenza 7273/2018, nel richiamare gli artt. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, 1, comma 683, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e 53, comma

16, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 – che dovrebbero essere interpretate nel senso di imporre che le aliquote e tariffe suddette siano deliberate prima dell’approvazione del bilancio – ha affermato che il mancato rispetto dei termini di legge non avrebbe potuto determinare l’illegittimità delle impugnate delibere, ma avrebbe semmai precluso la loro applicazione in via retroattiva. Inoltre, con sentenza 29 agosto 2017, n. 4104, la quinta Sezione del Consiglio di Stato ha affermato che: *“Ai sensi dell’art. 1, comma 169, della legge finanziaria per il 2007, invero, la violazione del termine non determina di per sé ed automaticamente l’illegittimità dei regolamenti e degli atti comunali, ma incide solo sul regime di efficacia temporale, nel senso che il rispetto del termine di approvazione di cui all’art. 1, comma 169, cit. è condizione per applicare le nuove tariffe o le nuove aliquote retroattivamente (a partire cioè dal 1° gennaio dell’esercizio di riferimento). Ne consegue che le tariffe e le aliquote approvate in data successiva alla scadenza del termine non sono per ciò solo invalide. Ciò che risulta preclusa è soltanto l’applicazione (retroattiva) all’esercizio in corso (a partire dal 1° gennaio)”*.

Ciò implica che nel caso di specie l’approvazione delle deliberazioni approvate oltre il termine del 30.6.2010 non determina in radice la loro illegittimità, ma ne preclude l’applicazione (che sarebbe stata consentita, invece, dall’approvazione tempestiva) a partire dal primo gennaio 2010,

determinandone l'applicazione dal primo gennaio 2011.

Ne consegue che la Provincia correttamente pretende di tenere conto del maggior costo unitario determinato in via definitiva per il 2010, seppur approvato in ritardo, ma tale costo non poteva essere applicato per il 2010 ma solamente a decorrere da gennaio 2011.

Risulta tuttavia nel caso di specie che tale costo unitario deliberato dalla Provincia per il 2010, pari a 106,98 euro/ton, è stato poi assorbito dall'ulteriore aumento deliberato per l'anno 2011 (per un costo unitario pari a 112,97).

Quindi, deve riconoscersi che la tariffa dell'anno 2011, che già al primo gennaio 2011 era pari ad euro 106,98 ton., avrebbe dovuto tener conto anche dei costi dell'annualità 2011 che erano stati approvati a maggio 2011 in quanto l'approvazione in questo caso è intervenuta prima dello scadere ultimo dei termini di approvazione del bilancio, per quell'anno stabilito al 31.8.2011.

Infatti, per l'anno 2011, risulta che il Comune non si è adeguato al nuovo costo annuale comunicato dalla Provincia per il 2011, emettendo un ruolo di 900.000,00 euro in luogo di 1.220.055,40 (sebbene in ricorso indichi erroneamente tale ultimo importo quale quota a ruolo per la parte di competenza Provinciale). L'importo del ruolo per l'anno 2011 non

corrisponde all'importo del costo annuale indicato nell'ingiunzione di pagamento (pari a 1.220.055,40). In particolare, per l'anno 2011 la delibera di GP n. 3634 del 23.5.2011 determina il costo del ciclo di rifiuti di competenza provinciale mentre il Comune ha determinato la tariffa con deliberazione n. 161 del 5.4.2011, commisurando, in assenza di comunicazioni definitive, la quota di competenza provinciale sulla base della tariffa definitiva dell'esercizio precedente, individuando in euro 900.000,00 il costo da coprire per le attività provinciali. Ma poiché, come sopra evidenziato, la delibera provinciale è stata adottata prima dello scadere ultimo dei termini di approvazione del bilancio (31.8.2011), la tariffa dell'anno 2011 avrebbe dovuto considerare i nuovi costi dell'annualità 2011, che erano stati approvati dalla Provincia nel maggio 2011.

Pertanto, con riguardo all'anno 2011, il ruolo di competenza provinciale avrebbe dovuto essere pari ad euro 1.220.055,40 in luogo di 900.000,00 euro.

5.2. Per quanto attiene invece al criterio di determinazione della quota da riversarsi alla Città Metropolitana, il Collegio evidenzia che la quota provinciale TARSU va versata alla Provincia dal Comune o dal concessionario dell'ente locale, ma obbligato passivo resta, per legge, lo stesso tenuto al versamento della TARSU. Ne deriva che tra Comune (tenuto ex lege al riversamento, in favore della Provincia, delle somme riscosse

per la TARSU nell'interesse della Provincia) e Provincia si instaura un rapporto di servizio con compiti eminentemente contabili, distinto da quello tributario, sebbene al medesimo funzionalizzato, nel cui ambito si configurano obblighi di servizio pubblico (attività di riscossione e di riversamento del denaro) che implicano la disponibilità materiale di denaro pubblico e la gestione dello stesso, intesa come momento di fruizione all'interno di un più ampio procedimento di impiego di risorse economiche per il raggiungimento dei fini pubblici.

Tanto considerato, nel caso di specie, la pretesa fatta valere dalla Città metropolitana ha, quindi, ad oggetto non la pretesa tributaria, ma il riversamento cui il Comune, che riscuote le due quote TARSU dai cittadini, è tenuto nei confronti della Provincia in adempimento ad un obbligo di legge.

Orbene, dall'esame della normativa in questione, si evince che un conto è la copertura dei costi a livello previsionale con l'emissione dei ruoli (ai sensi dell'art. 11 comma 5-bis, *"I comuni determinano, sulla base degli oneri sopra distinti, gli importi dovuti dai contribuenti a copertura integrale dei costi derivanti dal complessivo ciclo di gestione dei rifiuti"* e comma 3 *"i costi dell'intero ciclo di gestione dei rifiuti...trovano integrale copertura economica nell'imposizione dei relativi oneri a carico dell'utenza"*), ed un altro è l'obbligo di riversamento da parte del Comune alla Provincia, che riguarda solo l'incassato (essendo connesso alla percentuale di riscossione, come si evince dal

comma 5-ter che ancora il termine per il riversamento da parte dell'incaricato della riscossione – Comune per la Provincia- a partire dall'effettivo incasso facendo dunque riferimento, quanto all'obbligo di trasferimento, ai relativi importi incassati). Non può restare, infatti, a carico del solo Comune il rischio del mancato incasso della TARSU per l'anno di riferimento dovendo ritenersi che le conseguenze del mancato incasso del tributo debbano gravare su entrambi gli Enti coinvolti nella gestione dei rifiuti (all. 3.1. al ricorso recante nota del Settore Avvocatura del 20.7.2018, prot. n. 0035258/2018).

Si rammenta che l'ordinamento, per ciò che concerne le somme non riscosse dagli agenti della riscossione, non contempla più il principio del "non riscosso per riscosso", ai sensi del quale si addebitava automaticamente al concessionario l'intero ammontare delle somme iscritte a ruolo alla consegna del ruolo medesimo. La speciale disciplina di cui all'art. 11 comma 5-bis prevede che il Comune debba predisporre un elenco (ruolo/lista di carico) finalizzato alla successiva riscossione nei confronti dei contribuenti contenente la duplice causale della copertura dei costi di competenza provinciale (sulla base di comunicazioni fatte pervenire dall'Amministrazione provinciale) e della copertura dei costi di competenza comunale. Con le deliberazioni di Giunta comunale nn. 218 del 23.6.2010 per il 2010, 161 del 5.4.2011 per il 2011 e 216 del 24.7.2012 per il 2012 il Comune ha garantito l'integrale copertura delle tipologie

di costo provinciale e comunale, assicurata in fase previsionale con l'emissione di partite debitorie a carico dei contribuenti, fermo restando che l'effettiva copertura dipende dal completo assolvimento delle obbligazioni da parte dei contribuenti, e questo sia per la quota di spettanza comunale che provinciale. Pertanto, è chiaro che la norma riguardi solo il trasferimento delle somme incassate mentre non prevede alcun obbligo dei comuni di riversare alla Città metropolitana gli importi di sua pertinenza anche se eventualmente non riscossi (Cfr. nota del 30.5.2011 prot. n. 61657 della Prov. di Napoli al Comune, che rammenta al Comune l'obbligo di riversamento degli importi "riscossi" -all. 3.13 della memoria di costituzione).

Gli importi incassati dalla Provincia nel 2010 e nel 2011 (pag. 9 della memoria – all. 4 alla memoria della Prov. recante nota dell'Ufficio Tributi del 14.9.2023 prot. n. 0138324) corrispondono agli importi indicati dal Comune come incassati da questo a titolo di quota provinciale; pertanto, ciò che il Comune ha incassato per la quota provinciale ha riversato interamente nelle casse del Comune (cfr. all. 2.1. al ricorso, determina dirigenziale n. 53 del 23.5.2017 che liquida gli importi dovuti a favore dell'amministrazione provinciale per gli anni 2010 e 2011 e relativi mandati di pagamento, nn.1077-8-9 del 23.5.2017).

Mentre per l'anno 2010, come sopra evidenziato, non può riconoscersi che il Comune sia tenuto al riversamento anche

dell'ulteriore importo relativo alla differenza tra il ruolo di competenza provinciale corretto (pari ad euro 1.886.815,25) e quello emesso (1.535.430,00 euro) in quanto l'aumento del costo deliberato dalla provincia, avvenuto successivamente al termine previsto per l'approvazione del bilancio e quindi avente effetto solo a partire dall'anno successivo, è assorbito dall'ulteriore aumento di costo deliberato per il 2011, per l'anno 2011, il Comune è tenuto al riversamento anche dell'ulteriore importo di euro 216.421,461, calcolato prendendo a riferimento la differenza tra il ruolo di competenza provinciale corretto (pari ad euro 1.220.055,40) e quello emesso (900.000,00 euro) e applicando alla predetta differenza la percentuale di riscossione pari ad euro 67,62%.

Per l'anno 2012 il costo annuale indicato dalla Provincia nell'ingiunzione impugnata (pari a 909.534,60 - pag. 9 della memoria) risulta invece inferiore al ruolo emesso per la quota provinciale (pari a 979.409,54; si veda quanto specificato nel ricorso e nella memoria della Città metropolitana a pagina 9-10, che invero riporta euro 980.168,37).

Risulta nella memoria della Provincia che il Comune ha riversato al 31.12.2022 solo 314.565,27 euro, ma non risulta invero il corrispondente incassato in quanto il ruolo è stato posto in riscossione da RTI Equitalia Sud.

Considerato che dalla nota recante "certificazione incassi ruoli 2010-2012 del Comune di San Giorgio a Cremano (cfr. all.1.3

del ricorso), risulta che il Comune ha ricevuto da Equitalia Sud un importo ad esso spettante pari a 4.243.698,16 pari alla percentuale del ruolo corrispondente alla quota comunale, 64,9%, applicando la medesima percentuale all'importo di euro 909.534,60 – che avrebbe dovuto essere il ruolo della quota provinciale emesso – il riscosso da parte di Equitalia potrebbe stimarsi in euro 590.287,95. Pertanto, considerato che risulta un riversamento pari a euro 314.565,27, il Comune è tenuto a riversare alla provincia l'importo residuo pari a 275.722,68 euro, a nulla rilevando che il ruolo per quell'anno è stato posto in riscossione da Equitalia Sud.

6. Alla luce delle considerazioni di cui sopra, il ricorso deve essere accolto parzialmente, nel senso che l'ingiunzione impugnata va annullata e va riconosciuto il diritto di credito della Città metropolitana di Napoli pari ad **euro 492.144,141** oltre agli interessi legali dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino al dì dell'effettivo soddisfo;

7. L'accoglimento parziale del ricorso, la novità e la palese complessità del caso di specie giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale Regionale per la Campania, definitivamente pronunciando, in parziale accoglimento del ricorso, annulla l'ingiunzione emessa dalla Città Metropolitana di Napoli e accerta il diritto di credito della

Città metropolitana di Napoli nei confronti del Comune di San Giorgio a Cremano della somma di **euro 492.144,141** oltre agli interessi legali dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino al dì dell'effettivo soddisfo;

Compensa integralmente fra le parti le spese di lite.

Così deciso a Napoli nella camera di consiglio del 21.12.2023.

L'Estensore

Il Presidente

Flavia D'Oro

Paolo Novelli

(firma digitale)

(firma digitale)

Depositata in Segreteria il 30/04/2024

Il Direttore della Segreteria
(Maurizio Lanzilli)
(firma digitale)