



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

Paolo	Novelli	Presidente
Eugenio	Musumeci	Consigliere
Rossella	Cassaneti	Consigliere (relatore)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel **giudizio a istanza di parte**, iscritto al numero **74926** del registro di Segreteria, instaurato a istanza della **Provincia di Caserta**, in persona del Presidente f.f. p.t. ing. Anacleto COLOMBIANO, rappresentata e difesa in virtù di procura in calce rilasciata su supporto cartaceo separato e allegato al ricorso, dall'Avv. Arturo Testa (P.E.C. avv.testa@pec.giuffre.it) unitamente al quale elettivamente domicilia in Napoli alla via dei Mille n. 47;

CONTRO

il **Comune di Baia e Latina**, in persona del Sindaco p.t. dott. Giuseppe DI CERBO, rappresentato e difeso giusta procura in calce alla memoria di costituzione in giudizio, dall'Avv. Massimo Falco (P.E.C.: massimo.falco@pecavvocatinola.it), presso il quale ha eletto domicilio in Napoli alla Via G. Melisurgo n. 15;

E NEI CONFRONTI

della **PROCURA REGIONALE della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale per la Campania** in Napoli, via Piedigrotta n. 63;

VISTI il ricorso introduttivo e tutti gli altri atti del giudizio;

UDITI, nella pubblica udienza del 19 maggio 2026, il giudice relatore cons. Rossella Cassaneti, gli Avvocati Arturo Testa e Massimo Falco, rispettivamente in difesa della Provincia di Caserta e del Comune di Baia e Latina, nonché il P.M. d'udienza in persona del S.P.G. Flavia Del Grosso.

FATTO

Con il ricorso introduttivo, presentato ai sensi dell'art. 172 lett. d) C.G.C., la Provincia di Caserta ha chiesto il riconoscimento del suo diritto al pagamento dell'importo di € 14.547,6199 da parte del Comune di Baia e Latina, a titolo di TARSU, per l'annualità 2012, ai sensi dell'art. 11 del D.L. n. 195/2009, convertito nella legge n. 26/2010, oltre interessi legali e moratori dalla data di maturazione del credito fino al soddisfo; in via subordinata la ricorrente ha chiesto che il diritto al pagamento della predetta somma da parte dell'Ente suindicato, venga riconosciuto ai sensi dell'art. 2041 c.c.; in ogni caso, la Provincia di Caserta ha chiesto la condanna del Comune di Baia e Latina alla corresponsione del ridetto importo, o di altro determinato in via equitativa ex art. 1226 c.c., per inadempimento dell'obbligo di curare diligentemente la riscossione del credito della Provincia, ovvero ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. 112/1999 e/o dell'art. 1218 c.c. e/o dell'art. 2043 c.c., nonché dell'art. 11, commi 5-bis e 5-ter, del D.L. n. 195/2009. Il tutto con vittoria di spese.

In via istruttoria l'ente provinciale ricorrente ha chiesto: di ordinare al Comune l'esibizione di tutta la documentazione relativa agli importi

iscritti a ruolo per gli anni 2010, 2011 e 2012 in contestazione, al fine di accertare se le somme siano state correttamente iscritte a ruolo; laddove ritenuto utile ai fini del decidere, di nominare un C.T.U. tecnico-contabile cui sottoporre il quesito: *"Dica il C.T.U., sulla base della documentazione già agli atti nonché di quella eventualmente acquisibile presso il Comune di Baia e Latina, quale sia l'esatto ammontare delle somme dovute dal Comune convenuto a titolo di T.A.R.S.U. per l'annualità 2012, determinandolo sulla base delle aliquote stabilite dalla Provincia di Caserta, con separata indicazione degli eventuali acconti già versati, da detrarre dall'importo complessivo"*.

A sostegno di tali domande e istanze, la ricorrente ha addotto le argomentazioni di seguito compendiate:

- il titolo del credito preteso è da ravvisare nell'addizionale di competenza provinciale relativa alla TARSU-TIA, dovuta dal Comune di Baia e Latina quale corrispettivo per le attività di smaltimento dei rifiuti svolte dalla Provincia per conto del predetto ente comunale, ai sensi dell'art. 11, commi 5-bis e 5-ter, della Legge n. 26/2010;
- il perdurante inadempimento dell'ente comunale ha costretto la Provincia di Caserta ad adottare nei confronti dello stesso, l'ordinanza n. 0054483/2018 ai sensi del R.D. n. 639/1910, rinotificata in data 4/2/2025, di ingiunzione al pagamento dell'importo di € 15.205,8101 (di cui € 14.547,6199 a titolo di sorta capitale, quale differenza tra gli importi dovuti in virtù della richiamata Legge e quanto effettivamente versato dall'ente comunale, più € 658,1901 a titolo di interessi legali) per il recupero della quota di competenza provinciale

della TARSU/TIA, relativa all'annualità 2012;

- l'identico giudizio instaurato presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere si è concluso con sentenza n. 426/2024 dichiarativa di difetto di giurisdizione in favore della Corte dei conti;
- la pretesa della ricorrente trova aggancio nelle disposizioni contenute nell'art. 11 del D.L. 195/2009 (conv. in L. 26/2010 e recante tra l'altro DISPOSIZIONI URGENTI PER LA CESSAZIONE DELLO STATO DI EMERGENZA IN MATERIA DI RIFIUTI NELLA REGIONE CAMPANIA), in conformità alle quali la Provincia di Caserta ha determinato la tariffa per ciascuna tonnellata di rifiuti che avrebbe dovuto smaltire per ciascun comune, in particolare con la delibera di G.P. n. 70/2012 per l'annualità 2012, con la conseguenza che la somma dovuta dal Comune alla Provincia e richiesta con l'ordinanza ingiuntiva di pagamento sopra indicata, *“coincide con il risultato della moltiplicazione delle tonnellate di rifiuti effettivamente conferite, come risultanti dai certificati in possesso del Comune, per la relativa quota di competenza provinciale per ciascun esercizio finanziario”*;
- in applicazione del principio comunitario e costituzionale del “chi inquina paga”, deve ritenersi che i costi dello smaltimento dei rifiuti prodotti sul territorio comunale restano a carico del soggetto direttamente responsabile dell'inquinamento, con diritto dell'amministrazione provinciale ad essere integralmente rimborsata dei costi anticipati al Comune, unico beneficiario dei servizi resi nell'ambito del ciclo integrato dei rifiuti, per lo smaltimento dei rifiuti prodotti sul suo territorio;

- in via subordinata dovrebbe configurarsi in capo alle Amministrazioni Comunali un indebito arricchimento ai sensi dell'art. 2041 c.c., *"avvantaggiandosi esse di un servizio espletato dall'Ente Provinciale che resterebbe non remunerato nelle ipotesi di mancata riscossione da parte del Comune del tributo da parte dei cittadini"*, laddove il Comune è *"responsabile per legge dell'effettivo recupero del credito vantato dalla Provincia, essendo tenuto ad azionare le procedure esecutive nei confronti dei contribuenti morosi, procedure inhibitte ovviamente alla Provincia"*;
- ai sensi dell'art. 11 L. 26/2010 si *"configura un rapporto obbligatorio di natura pubblicistica, nell'ambito del quale il Comune assume la veste di agente contabile della Provincia, con il correlato dovere non solo di riversare le somme riscosse, ma anche di vigilare attivamente sulla corretta gestione del servizio di riscossione ed attivarsi tempestivamente per assicurare il recupero coattivo delle entrate provinciali"*, obblighi il cui inadempimento si atteggia quale lesione di un vincolo contrattuale ex lege valutabile ai sensi dell'art. 1218 c.c. o comunque quale responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 c.c.

Il Comune di Baia e Latina si è costituito in giudizio con memoria trasmessa in data 26/4/2026, in cui ha chiesto:

- in via pregiudiziale, di ordinare alla ricorrente Provincia di Caserta l'integrazione del contraddittorio nei confronti della società PUBBLIALIFANA s.r.l. ovvero di autorizzarne la chiamata in causa da parte dello stesso Comune resistente, sul presupposto che l'indicata società è concessionaria del servizio di riscossione TARSU giusta contratto di

servizio Rep. n. 4 del 2/5/2012 stipulato con il Comune di Baia e Latina, rivestendo quindi il ruolo di parte necessaria nel giudizio e unico soggetto responsabile dell'asserito mancato versamento delle quote TARSU per l'anno 2012;

- in ulteriore via pregiudiziale, di dichiarare il difetto di giurisdizione di questa Corte dei conti per attinenza della questione dedotta in giudizio a un rapporto obbligatorio di diritto pubblico tra due enti territoriali, derivante direttamente dalla legge, in cui al Comune non può essere addebitato alcun ammanco tributario avendo lo stesso affidato in concessione ad altro soggetto il servizio della relativa riscossione;
- nel merito, di respingere la domanda attorea per radicale infondatezza in fatto e in diritto, non sussistendo alcun credito della Provincia di Caserta nei confronti del Comune di Baia e Latina per l'annualità 2012, per avere il concessionario della riscossione (PUBBLIALIFANA s.r.l.) provveduto a riversare regolarmente alla Provincia di Caserta le somme di competenza provinciale, come documentato dagli atti allegati alla memoria difensiva, e non essendo stato in alcun modo provata dalla ricorrente la sussistenza del credito preteso;
- in punto di legittimazione passiva e nella denegata ipotesi in cui dovesse accertarsi un qualsiasi credito residuo della Provincia di Caserta per le vicende di cui è causa, di dichiarare che l'unico soggetto responsabile è la società PUBBLIALIFANA S.r.l. in qualità di concessionaria del servizio di riscossione, con conseguente rigetto della domanda nei confronti del Comune, non essendo in fattispecie applicabili, tra l'altro, gli artt. 1218 c.c. e 2043 c.c. invocati dalla Provincia

ricorrente;

- in ogni caso di respingere la domanda di ingiustificato arricchimento ex art. 2041 c.c. perché infondata, sul presupposto che non ne ricorrono in fattispecie gli elementi costitutivi (l'arricchimento di un soggetto, il correlato impoverimento dell'attore, il nesso causale tra l'uno e l'altro e l'assenza di una giusta causa) e che comunque l'azione in parola ha un carattere sussidiario che nel caso di specie non sarebbe rinvenibile.

Il Comune resistente ha, infine, richiamato la giurisprudenza contabile secondo cui l'ente locale *“non può essere chiamato a rispondere delle quote non rimosse dai contribuenti”*, in quanto *“la norma (art. 11, comma 5 ter, L. n. 26/2010) pone a carico dei soggetti incaricati della riscossione l'obbligo di riversare gli importi incassati, non già di garantire il totale degli importi teoricamente dovuti prescindendo dall'effettivo incasso”*.

In data 28/4/2026 la Difesa della ricorrente ha trasmesso memoria in cui con articolate deduzioni, ha contestato tutto quanto ex adverso dedotto ed eccepito, confermando le conclusioni versate nel ricorso, a sostegno delle quali ha altresì richiamato giurisprudenza contabile e di legittimità, nonché sentenze di questa Sezione territoriale e in particolare l'ordinanza n. 33/2026 con cui si è stabilito, ai fini della decisione in analogo giudizio, di acquisire relazione istruttoria ai sensi dell'art. 97 C.G.C.

Nella memoria conclusionale trasmessa dall'Ufficio di Procura in data 30/4/2026, ci si esprime per l'ammissibilità dell'azione esperita dalla

Provincia di Caserta, sia pure limitatamente alla pretesa avanzata in via principale, citando la sentenza n. 222/2025 di questa Sezione Giurisdizionale. Ad avviso della P.R., *"è invece da ritenersi inammissibile l'azione di indebito arricchimento, qui invero proposta in via solo subordinata, che esula dal perimetro di competenza di questo plesso giurisdizionale"*. Nel merito, la Procura contabile ha rappresentato la fondatezza nel merito della domanda della Provincia ricorrente, reputandola altresì sufficientemente comprovata, esprimendosi tuttavia, *"in ordine al quantum effettivamente dovuto all'Ente ricorrente, [nel senso che] non può trascurarsi l'alea che solitamente caratterizza l'attività di riscossione dei tributi che non può imputarsi esclusivamente all'inerzia o all'incapacità dell'Ente (in questo caso il Comune) incaricato dell'esazione, dipendendo, altresì, da fattori esogeni (la solvibilità del contribuente) fuori dalla sfera di controllo del riscossore; alea che non consente di tracciare un'equazione diretta tra l'accertato e il riscosso"*; su quest'ultimo punto ha richiamato la sentenza n. 286/2024 di questa Sezione Giurisdizionale, per concludere nel senso che *"Ragioni di equità, oltre che di giustizia sostanziale, [...] impongono che il rischio del non incassato sia distribuito tra i due Enti compartecipi del gettito tributario nel rispetto della medesima quota di riparto proporzionale del tributo"*.

Alla pubblica udienza odierna l'Avv. Arturo Testa ha affermato l'insussistenza di esigenza di integrazione del contraddittorio nei confronti della società concessionaria del servizio di riscossione e la presenza dell'obbligo di riscossione gravante sul Comune correlato

all'onere di dimostrare l'avvenuta attivazione di tutte le iniziative a tal fine necessarie per ottenere il discarico di somme iscritte a ruolo, citando per entrambi gli aspetti le sentenze nn. 37 e 99 del 2026 di questa Sezione Giurisdizionale; per il resto, ha confermato quanto dedotto nel ricorso introduttivo, reiterandone le conclusioni; in sede di replica, ha contestato l'eccezione di prescrizione sollevata nel corso dell'odierna udienza da controparte in quanto il relativo termine è decennale e non quinquennale, come affermato dalla Sezione nella citata sentenza n. 37/2026, ha contestato l'efficacia probatoria dei prospetti allegati dal Comune alla propria memoria di costituzione in giudizio poiché gli stessi non dimostrerebbero il chiaro riferimento al tributo oggetto di causa, ha richiamato l'ordinanza n. 33/2026 di questa Sezione Giurisdizionale che ha stabilito per un caso analogo un'acquisizione istruttoria ed ha menzionato l'art. 19 d.lgs. 112/1999.

L'Avv. Massimo Falco ha insistito nelle eccezioni e nelle deduzioni articolate nella memoria difensiva, confermandone le conclusioni; ha altresì eccepito la prescrizione dell'azione intrapresa dalla Provincia di Caserta, laddove si ritenga -come adombrato dal Difensore della ricorrente- che il presente giudizio è nuovo e non costituisce riassunzione di quello definito in sede giurisdizionale ordinaria con sentenza dichiarativa di difetto di giurisdizione.

Il PM si è riportata alla memoria conclusionale, sottolineando l'obbligo di riscossione del tributo gravante sul Comune.

All'esito della discussione la causa veniva trattenuta per la presente decisione.

DIRITTO

A. La fattispecie sottoposta allo scrutinio del Collegio è rappresentata dal ricorso in riassunzione presentato dalla Provincia di Caserta per l'accertamento dell'inadempimento contrattuale del Comune di Baia e Latina riguardo il pagamento dell'importo di € 14.547,6199 a titolo di TARSU, per l'annualità 2012, dovuto -secondo la prospettazione di parte ricorrente- ai sensi dell'art. 11 del D.L. n. 195/2009, convertito nella legge n. 26/2010, disposizione che impone ai Comuni di: 1. calcolare la tariffa comprensiva della quota provinciale; 2. riscuoterla dagli utenti; 3. riversare alla Provincia la parte di sua competenza entro 20 giorni dall'incasso.

Dal ricorso introduttivo e dai relativi allegati risulta che a seguito dell'inadempimento del Comune, la Provincia ha emesso ordinanza -ingiunzione n. prot. 54483 del 6/11/2018, per un importo di € 15.205,8101 (di cui € 14.547,6199 a titolo di sorta capitale ed € 658,1901 a titolo di interessi legali). Nel perdurare dell'inadempimento da parte dell'Ente locale, la Provincia di Caserta ha proposto ricorso innanzi al Tribunale di Santa Maria Capua Vetere che, con sentenza n. 426/2024, ha dichiarato il difetto di giurisdizione in favore della Corte dei conti. Da ciò la riassunzione del giudizio presso questa Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti, nella quale sono state versate le domande che possono così compendiarsi: di accertare il diritto al pagamento di € 14.547,6199 più interessi, condannando il Comune al versamento della relativa somma; in via subordinata, di accertare il diritto all'indennizzo per ingiustificato arricchimento (art. 2041 c.c.),

avendo il Comune beneficiato del servizio senza rimborsarne i relativi costi; in ogni caso, accertare la responsabilità del Comune per: mancata riscossione del tributo dai contribuenti, omesso riversamento, mancata dimostrazione dell'inesigibilità dei crediti e omesse attività esecutive.

La domanda formulata in via principale rientra senz'altro nella previsione dell'art. 172, lett. d), C.G.C., con conseguente sussistenza sia della giurisdizione di questa Corte dei conti che della legittimazione ad agire della Provincia di Caserta. Invero, consolidata giurisprudenza contabile inquadra l'azione promossa dall'Ente tra quelle individuate dalla predetta disposizione, descritte come categoria aperta e residuale, destinata ad accogliere azioni "atipiche" in materia di contabilità pubblica, con conseguente affermazione della giurisdizione contabile. *"Tanto anche in coerenza con uno dei principi recati nella legge di delega 7 gennaio 2026, n. 1, che, all'art. 3, comma 2, lett. m) dà espresso mandato al Governo di <ampliare la tipologia dei giudizi a istanza di parte su cui la Corte dei conti può giudicare ai sensi dell'articolo 172 del codice della giustizia contabile>"* (cfr. memoria conclusionale Procura Regionale, pag. 2).

Soccorre in particolare, al riguardo, un recente arresto di questa Sezione Giurisdizionale che, nel ritenere scrutinabile proprio la doglianza della Provincia circa l'inadempimento dell'obbligo di riversare le somme riscosse a titolo di TEFA da parte di un Comune, ha affermato che il rimedio contemplato dal richiamato art. 172, lett. d), C.G.C. è attivabile 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. Sul punto, la Sezione ha così argomentato: *“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, 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.)”* (Sez. Giur. Campania, sent. n. 222/2025).

Più in generale, costituisce *ius receptum* di questa Corte l'orientamento (avallato anche dalla giurisprudenza di legittimità, Cass. Sez. Un. Civ., ord. n. 5569/2023) secondo cui le controversie aventi ad oggetto le questioni di dare-avere tra pubbliche amministrazioni, come quelle che hanno origine nel rapporto in essere tra le parti, sono compatibili con lo schema previsto dagli artt. 172 e ss. del C.G.C. (ex plurimis, Sez. Giur. Campania, sentenza n. 37/2026).

La Sez. II^a d'Appello, nel confermare con la sentenza n. 209/2025 la decisione n. 286/2024 di questa Sezione Giurisdizionale, avente ad oggetto identica fattispecie, ha evidenziato che *“risulta pacifico che l'odierno giudizio a istanza di parte, ex art. 172 lett. d) c.g.c., è teso*

all'accertamento dei rapporti di dare-avere intercorrenti tra l'amministrazione provinciale di Caserta e comunale [di Baia Latina]".

Da ciò consegue l'evidente infondatezza dell'eccezione di difetto di giurisdizione contabile sollevata dal Comune resistente, quanto meno -come detto- con riferimento alla domanda principale versata nel ricorso introduttivo.

Riguardo invece la subordinata domanda di indebito arricchimento ex art. 2041 c.c., deve osservarsi che per essa, anche in casi di giurisdizione esclusiva, sussiste comunque la giurisdizione del giudice ordinario, non inerendo essa in alcun modo all'esercizio di poteri pubblici. Se si postula, infatti, che il Comune abbia usufruito di un servizio svolto dalla Provincia senza corrispondere a quest'ultima la quota di sua spettanza ex lege per il servizio di smaltimento dei rifiuti, si starebbe proponendo in concreto la comune azione di indebito arricchimento ai sensi dell'art. 2041 c.c.; quest'ultima richiede, come elementi integrativi della fattispecie, una diminuzione patrimoniale di una parte (la Provincia che ha gestito il servizio), cui fa riscontro un arricchimento dell'altra (il Comune che ne ha usufruito senza versare l'intera quota tariffaria provinciale) che risulta privo di giusta causa. Ebbene, a seguito della sentenza della Corte Cost. n. 204/2004, non appartiene più alla giurisdizione del giudice amministrativo (o di quello contabile), neppure nella materia dei pubblici servizi, e rientra dunque in quella del giudice ordinario, la controversia avente ad oggetto l'azione di indebito arricchimento; infatti, le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione hanno affermato che la giurisdizione sulle azioni

di indebito arricchimento spetta al G.O., trattandosi di istituto civilistico che dà luogo a situazioni di diritto soggettivo perfetto anche quando parte sia una P.A.

B. Ancora in via pregiudiziale, va esaminata la questione dell'asserita non integrità del contraddittorio -rilevata dal Comune resistente- in correlazione alla mancata *vocatio in ius* della società PUBBLIALIFANA s.r.l. sul presupposto che l'indicata società è concessionaria del servizio di riscossione TARSU giusta contratto di servizio Rep. n. 4 del 2/5/2012 stipulato con il Comune di Baia e Latina, rivestendo quindi il ruolo di parte necessaria nel giudizio e unico soggetto responsabile dell'asserito mancato versamento delle quote TARSU per l'anno 2012. L'amministrazione comunale, in buona sostanza, ha dedotto il proprio difetto di legittimazione passiva, osservando che dovrebbe darsi decisivo rilievo alla circostanza che l'obbligo di riversare alla Provincia la quota del tributo di sua spettanza graverebbe esclusivamente sulla società suindicata, mentre nessuna pretesa avrebbe potuto essere indirizzata verso il Comune di Baia e Latin, in quanto la norma di legge attribuirebbe ai comuni solo il compito di formare i ruoli che sarebbero, in seguito, trasmessi all'agente della riscossione in nome e per conto della Provincia.

Come già approfonditamente osservato dalla Sez. II^a d'appello nella citata sentenza n. 209/2025, *“non può trovare accoglimento l'eccezione di difetto di legittimazione passiva del Comune, sul presupposto che i ruoli sono stati posti in riscossione da Equitalia, che avrebbe dovuto riversare la quota di spettanza direttamente alla Pro-*

vincia. L'affidamento a un soggetto esterno all'amministrazione comunale del compito effettivo di procedere alla riscossione dell'imposta, inclusi i costi afferenti alla Provincia di Caserta, non determina un mutamento della titolarità del potere impositivo, che resta in capo all'ente locale, in forza del rapporto convenzionale in essere con l'agente della riscossione, al quale lo stesso Comune ha il compito di consegnare il ruolo, comprensivo della quota comunale e provinciale. L'art. 11 comma 2-ter del d.l. 195/2009, conv. in legge n. 26/2010, dispone infatti che <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 >. L'affidamento da parte del Comune della riscossione a un concessionario non altera il rapporto e le obbligazioni nascenti tra Comune e Provincia, ove, come nella fattispecie, vengono in rilievo altresì contestazioni circa le stesse operazioni iniziali di corretta determinazione degli importi dovuti (anche per le quote provinciali) e di formazione dell'entità dei ruoli. Alla luce della cornice normativa di riferimento il rapporto di concessione dell'attività di riscossione intercorre, infatti, con il Comune che ha emesso i ruoli, comprensivi delle due quote, di spettanza comunale e provinciale e consegnati all'affidatario del servizio per il recupero. La legittimazione del Comune, che conserva il potere impositivo su base convenzionale, connesso all'emissione del ruolo non esclude il concorrente esercizio, da par-

te della provincia, dei poteri inerenti alla qualità di creditrice, ex lege, derivante dalla norma che attribuisce alla provincia la quota dell'importo iscritto a ruolo, alla stessa riferibile e il riversamento su autonomo conto provinciale del riscosso (art. 11, comma 5 bis d.l. n. 195/2009)".

C. Al fine di delineare la cornice normativa di riferimento dell'odierna fattispecie, va premesso che l'art. 11, comma 3, D.L. 195/2005 (convertito nella Legge n. 26/2010) prevede che *"i costi dell'intero ciclo di gestione dei rifiuti, di competenza delle amministrazioni territoriali, [...] trovano integrale copertura economica nell'imposizione dei relativi oneri a carico dell'utenza"* e che *"Fermo quanto previsto dai commi 5-bis, 5-ter e 5-quater, per fronteggiare i relativi oneri finanziari, le Società provinciali di cui alla legge della regione Campania 28 marzo 2007, n. 4, agiscono sul territorio anche quali soggetti preposti all'accertamento e alla riscossione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) e della tariffa integrata ambientale (TIA)".*

Il comma 5-bis del predetto art. 11, poi, ha stabilito che per gli anni dal 2010 al 2012 la TARSU e la TIA avrebbero dovuto essere calcolate dai Comuni, tenendo conto di due 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 [attività di raccolta, di spazza-*

mento e di trasporto dei rifiuti e di smaltimento o recupero inerenti alla raccolta differenziata]”. La medesima disposizione affida ai Comuni, sempre per il triennio suindicato, il compito di determinare, *“sulla base degli oneri sopra distinti, gli importi dovuti dai contribuenti a copertura integrale dei costi derivanti dal complessivo ciclo di gestione dei rifiuti”*, emettendo a tal fine, *“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”*. Il comma 5-ter ha poi stabilito che *“per gli anni 2010, 2011 e 2012, i soggetti a qualunque titolo incaricati della riscossione emettono, nei confronti dei contribuenti, un unico titolo di pagamento, riportante le causali degli importi dovuti alle amministrazioni comunali e provinciali e, entro e non oltre venti giorni dall'incasso, provvedono a trasferire gli importi su due distinti conti, specificatamente dedicati, di cui uno intestato alla amministrazione comunale ed un altro a quella provinciale, ovvero alla società provinciale”*, con destinazione obbligatoria ed esclusiva di tali importi *“a fronteggiare gli oneri inerenti al ciclo di gestione dei rifiuti di competenza”*. Quindi - correttamente si espone nel ricorso introduttivo della Provincia di Caserta- *“la tariffa per lo smaltimento dei rifiuti, benché formalmente unitaria, si compone di due voci distinte e separate, la prima di competenza provinciale (volta a coprire gli oneri derivanti dal trattamento, smaltimento e recupero dei rifiuti) e la seconda di spettanza comunale (per le residue voci di costo di raccolta e trasporto sopportate a livello locale)”*.

Il comma 5-quater, infine, ha consentito che fino al 31/12/2012, nella regione Campania, le società provinciali, per l'esercizio delle funzioni di accertamento e riscossione della TARSU e della TIA, potessero continuare ad avvalersi di soggetti iscritti nell'apposito albo dei gestori, di operatori economici stabiliti in un Paese dell'Unione Europea in possesso di requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa italiana o di società miste a partecipazione pubblica e privata specificamente create per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

il giudizio in esame, quindi, ha ad oggetto essenzialmente la verifica della sussistenza del diritto della Provincia di Caserta al recupero del credito nella misura e per le ragioni giustificanti l'ingiunzione di pagamento contenuta nell'ordinanza n. 54483 del 6/11/2018, precedentemente menzionata, riguardante l'importo di € 15.205,8101 (di cui € 14.547,6199 a titolo di sorta capitale ed € 658,1901 a titolo di interessi legali) per il recupero della quota di competenza provinciale della TARSU/TIA, relativa all'annualità 2012, che avrebbe origine dalla differenza tra gli importi dovuti dal Comune di Baia e Latina in virtù delle surriportate disposizioni legislative e quanto effettivamente versato dall'ente comunale, secondo lo schema contenuto nella pagina 2 del ricorso introduttivo.

In atti risulta che l'ordinanza in parola non è stata oggetto di opposizione/impugnazione da parte del Comune odierno convenuto in giudizio.

Ciò richiede il preliminare esame delle disposizioni normative che re-

golano tale strumento amministrativo, rinvenibili negli articoli 2 e seguenti del R.D. 639/1910, testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato.

L'art. 2, c. 1°, di tale t.u. prevede che *“Il procedimento di coazione comincia con la ingiunzione, la quale consiste nell'ordine, emesso dal competente ufficio dell'ente creditore, di pagare entro trenta giorni, sotto pena degli atti esecutivi, la somma dovuta”*. L'art. 3 contempla la possibilità di proporre opposizione avverso l'ingiunzione di cui all'art. 2. L'art. 4 prevede che in mancanza di opposizione il procedimento coattivo prosegue e non può essere sospeso se non per effetto del pagamento della somma dovuta; l'art. 5 precisa che *“trascorso inutilmente il termine di giorni trenta, fissato dall'art. 2 [...], l'ente creditore procede [...] al pignoramento dei beni mobili del debitore”*, ovvero può attivare la procedura esecutiva per ottenere il soddisfacimento del credito.

Quindi, chiaramente l'ingiunzione fiscale di cui al R.D. 14/4/1910, n. 639, è stata istituita dal legislatore al fine di consentire una più rapida riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici; pertanto, con tale strumento si è dato luogo alla creazione di un atto che, quanto alle somme aventi natura di entrate privatistiche, cumula in sé le caratteristiche e gli effetti del decreto ingiuntivo e del precetto e quanto alle somme più propriamente di natura pubblica, riassume i caratteri propri del ruolo e della successiva cartella di pagamento; in entrambi i casi sempre e comunque autonomamente esecutivi ex lege.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione ha da tempo risalente, posto in risalto che l'ingiunzione fiscale è manifestazione del potere di autoaccertamento ed autotutela della Pubblica Amministrazione in materia tributaria, ha natura di atto amministrativo che cumula in sé le caratteristiche del titolo esecutivo e del precetto e discende dal potere di autotutela dell'amministrazione impositrice (C. Cass. Sez. I n. 2965/1981 e n. 3595/1983).

In forza di tali arresti sembra potersi sostenere che l'ingiunzione de qua possa essere considerata espressione del generale potere di autotutela esecutiva con la quale la pubblica Amministrazione provvede alla tutela dei propri beni e all'integrità del proprio patrimonio, attraverso l'adozione anche di misure "recuperatorie"; si tratta, in definitiva, di un atto complesso che assomma al suo interno la natura di: titolo esecutivo, frutto del potere di "autotutela" dell'Amministrazione di poter far ricorso all'ingiunzione in presenza di un credito certo, liquido ed esigibile; atto di precetto, frutto della cd. autosufficienza esecutiva, per cui il contenuto della ingiunzione ricalca quello del precetto, in quanto, come detto, contiene l'ordine di pagare entro un determinato termine (trenta giorni) e l'intimazione a provvedervi, pena l'esecuzione forzata e la sottoposizione preventiva a misure cautelari, quali il fermo e l'ipoteca; atto amministrativo, frutto del potere di autarchia, in virtù del quale l'ingiunzione fiscale è tipicamente un atto amministrativo, in quanto posto in essere da una Autorità amministrativa nell'esercizio di una funzione esecutiva, volta alla realizzazione concreta dei fini pubblici dell'ente.

Ciò che particolarmente rileva nel caso all'odierno esame, è che l'ordinanza n. 54483 del 6/11/2018 con cui la Provincia di Caserta ha ingiunto al Comune di Baia e Latina il pagamento di € 15.205,8101 per il recupero della quota di competenza provinciale della TARSU/TIA relativa all'annualità 2012, non risulta essere stata impugnata mediante opposizione, dal Comune destinatario.

Ebbene -come detto- l'ingiunzione ha sempre mantenuto una precipua funzione accertativa integrando un atto complesso rivolto a portare la pretesa fiscale a conoscenza del debitore ed a formare il titolo per l'eventuale esecuzione forzata nei suoi confronti, così come l'opposizione del debitore è sempre servita ad innestare la contrapposta domanda di accertamento negativo della pretesa in essa ingiunzione contenuta (C. Cass. n. 2475/1993 e n. 2702/1990). Secondo la giurisprudenza di legittimità, il consolidamento dell'ingiunzione fiscale, per decadenza a seguito della mancata opposizione nel termine di trenta giorni decorrente dalla sua notifica, determina l'irretrattabilità del credito, nel senso che all'ente titolare del credito medesimo è consentito intraprendere gli atti esecutivi, il che significa evidentemente che, una volta trascorso il predetto termine, il titolo esecutivo si è formato e non è più contestabile. Ciò in quanto l'ingiunzione fiscale emessa ai sensi dell'art. 2 del R.D. n. 639/1910 rappresenta, secondo il dettato normativo, l'atto con cui il procedimento di coazione "comincia" mediante l'ordine di pagare entro trenta giorni "sotto pena degli atti esecutivi" (C. Cass. Sez. II Civ. sent. n. 32989/2025).

Essendo notoriamente il titolo esecutivo un atto di accertamento contenuto in un documento che, nel suo complesso, costituisce la condizione necessaria e sufficiente per procedere all'esecuzione forzata, la circostanza che il creditore ne sia già in possesso, fa venir meno l'interesse di quest'ultimo ad intraprendere l'azione di cognizione che si fonda sull'affermazione del diritto sostanziale per pervenire al suo accertamento; laddove l'attività di esecuzione forzata si fonda sull'accertamento del diritto sostanziale per pervenire alla sua attuazione concreta in via coattiva, trovando il suo punto di partenza nel possesso del titolo esecutivo.

In fattispecie del tutto identica a quella oggetto di causa, la Sezione aveva, infatti, già osservato come *“in base al suddetto titolo esecutivo, la Provincia avrebbe potuto, indipendentemente dall'instaurazione dell'odierno giudizio di cognizione, soddisfare coattivamente la propria pretesa creditoria attraverso la procedura di esecuzione forzata di cui al libro III del codice di procedura civile”* (sent. n. 37/2026 di questa Sezione giurisdizionale; in termini, sent. n. 99/2026).

La circostanza, quindi, che la Provincia di Caserta fosse già in possesso di titolo esecutivo (ingiunzione ex art. 2 R.D. 639/1910 non impugnata dal Comune di Baia e Latina mediante opposizione) in epoca antecedente all'instaurazione del presente giudizio, fa venir meno l'interesse ad agire in giudizio per ottenere il riconoscimento dell'affermato diritto di credito, già reso irretrattabile dal consolidamento del predetto provvedimento ingiuntivo del pagamento.

L'interesse ad agire quale requisito della domanda giudiziale è previsto dall'art. 100 c.p.c., applicabile al presente giudizio ai sensi dell'art. 7, co. 2, C.G.C. Tale requisito, che consiste nell'esigenza di parte ricorrente di ottenere un risultato utile giuridicamente apprezzabile e non ottenibile senza l'intervento del giudice con prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sua sfera giuridica, non può identificarsi soltanto con un mero interesse astratto ad una più corretta soluzione di una questione giuridica, ma deve comportare anche un riflesso pratico (cfr. *ex multis*, Sez. Giur. Sicilia sentt. n. 546/2018 e n. 575/2020).

L'interesse ad agire, quale condizione dell'azione, consiste nell'interesse ad ottenere tutela giurisdizionale da parte di colui che propone la domanda e, quindi, nell'interesse al conseguimento di un'utilità o di un vantaggio non altrimenti ottenibile senza l'intervento del giudice. Tale interesse deve essere connotato da concretezza ed attualità, caratteristiche necessarie ed imprescindibili affinché l'interesse ad agire possa assurgere a giuridica ed oggettiva esistenza ex art. 100 c.p.c.

"La sussistenza dell'interesse all'agire processuale deve essere valutata con riferimento all'idoneità del provvedimento richiesto a soddisfare l'interesse sostanziale del ricorrente, con la conseguenza che <sarebbe inutile dare ingresso ad una attività processuale, allorquando, dall'accoglimento della domanda, non possa conseguire alcun vantaggio obiettivo per la parte ovvero alcuna modificazione giuridicamente rilevante> (Sez. Regione Sicilia n. 692/2021)" (Sez. Giur. Toscana

sent. n. 92/2024).

L'assenza di interesse ad agire è rilevabile anche d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio, in quanto tale interesse costituisce un requisito per la trattazione del merito della domanda al fine di evitare un inutile attività processuale. Infatti, la richiamata norma assolve alla funzione essenziale di bloccare l'esercitabilità dell'azione quando emerga che la parte attorea non conseguirebbe alcun obiettivo vantaggio dalla sentenza di accoglimento (cfr. Cass. Civ. n. 5593/1999).

Nel caso in giudizio, poiché la ricorrente ha già ottenuto la formazione di un titolo esecutivo idoneo alla realizzazione forzata del credito oggetto del titolo stesso, prima dell'introduzione del presente giudizio, la domanda attorea deve essere dichiarata inammissibile per carenza di interesse a ricorrere.

Quanto alle spese di lite, l'art. 31, comma 3, C.G.C. prevede che il giudice possa compensare le spese di lite, fra le altre cose, *“quando definisce il giudizio decidendo soltanto questioni pregiudiziali o preliminari”*.

Nulla per le spese di giustizia.

P.Q.M.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

definitivamente pronunciando, riconosciute in via preliminare la sussistenza sia della giurisdizione della Corte dei conti che la legittimazione passiva del Comune di Baia e Latina, DICHIARA INAMMISSIBILE il ricorso per carenza di interesse ad agire e COMPENSA le spese di lite.

Nulla per le spese di giustizia.

Così deciso, in Napoli, nelle camere di consiglio dei giorni 19 maggio
e 17 giugno 2026.

Il Cons. estensore

(Rossella Cassaneti)

(firma digitale)

Il Presidente

(Paolo Novelli)

(firma digitale)

Depositata in Segreteria il 23/06/2026

Il Direttore della Segreteria

(Maurizio Lanzilli)

(firma digitale)