REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai magistrati:

dott. Anna Luisa Carra Presidente

dott. Giuseppe di Pietro Consigliere

dott. Francesco Antonino Cancilla Consigliere rel. ed est.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA n.163/2025

Nel giudizio di conto, iscritto al n. **69628** del registro di segreteria, promosso con relazione n. 949 del 30 luglio 2024, a carico dell'agente contabile **Rete Ferroviaria Italiana S.p.a**., C.F. 01585570581 e P.IVA 01008081000, con sede legale in Roma, Piazza della Croce Rossa, n. 1, rappresentata e difesa, giusta procura in calce alla memoria di costituzione, dall'avv. Filippo Lattanzi, relativamente ai conti assunti ai nn. 90786-90787-90788 depositati dal Comune di Messina e resi dal summenzionato agente contabile per la riscossione dei cd. *ticket eco-pass* per gli esercizi finanziari 2010 (dal 01/06/2010 al 31/12/2010), 2011, 2012 (dal 01/01/2012 al 31/05/2012).

con l'intervento

della **Procura Regionale** presso questa Sezione giurisdizionale

Esaminati gli atti ed i documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 9 aprile 2025, il relatore, Cons. Francesco Antonino Cancilla, l'avv. Oscar Di Rosa in sostituzione

dell'avv. Filippo Lattanzi per l'agente contabile, e il Pubblico Ministero, nella persona del dott. Salvatore Ganci

FATTO

I)- 1)- Il Magistrato relatore (con relazione n. 949/2024) ha chiesto la fissazione di udienza in ordine ai conti assunti ai nn. 90786-90787-90788 depositati dal Comune di Messina e resi dall'Agente contabile Rete Ferroviaria Italiana (R.F.I.) s.p.a. per la riscossione dei cd. *ticket eco-pass* per gli esercizi finanziari 2010 (dal 01/06/2010 al 31/12/2010), 2011, 2012 (dal 01/01/2012 al 31/05/2012).

I suddetti conti sono stati depositati dal Comune di Messina tramite la procedura SIRECO unitamente alla determinazione n. 3674 del 09/05/2024 del Dipartimento Servizi finanziari del Comune, con la quale il Responsabile dello stesso Dipartimento ha preso atto "*delle risultanze contabili dei conti giudiziali modelli 21, (…), ricevuti dalla R.F.I. S.pA. relativi alla riscossione dei ticket Eco-pass, per il periodo ricompreso tra il 01/06/2010 al 31/05/2012*".

2)- Il Magistrato relatore ha preliminarmente evidenziato che il Comune di Messina ha provveduto al deposito dei conti giudiziali a seguito del Decreto n. 6/2023 di questa Sezione emesso nel giudizio per la resa del conto giudiziale iscritto al n. 69090 del registro.

In particolare, il Giudice designato, ex art. 141, comma 2, c.g.c., con il Decreto n. 6/2023 ha assegnato alle Società di navigazione, che avevano riscosso il *ticket eco-pass*, il termine per la presentazione dei conti giudiziali al Comune di Messina e a quest'ultimo il termine per il deposito presso la Sezione giurisdizionale dei conti degli agenti

contabili "*rispettati tutti gli adempimenti di competenza*".

3)- Con riferimento ai conti giudiziali summenzionati nn. 90786-90787-90788, per il periodo dal 01/06/2010 al 31/05/2012, il Magistrato ha premesso quanto segue:

a)- con O.P.C.M. n. 3633 del 05/12/2007, veniva nominato il Prefetto di Messina quale Commissario delegato per l'attuazione degli interventi volti a fronteggiare l'emergenza ambientale dichiarata dal Presidente del Consiglio dei Ministri con decreto n.23350 del giorno 8 settembre 2006;

b)- con successiva O.P.C.M. n. 3721 del 19 dicembre 2008 veniva nominato Commissario delegato, in sostituzione del Prefetto, il Sindaco del Comune di Messina;

c)- lo stato di emergenza ambientale veniva ripetutamente prorogato con vari D.P.C.M.;

d)- nell'ambito dell'emergenza veniva prevista la riscossione dei cd. *ticket eco-pass*;

d)- successivamente, con Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile n. 93 del 13/06/2013, venivano dettate le misure volte a favorire e regolare il subentro del Comune nelle iniziative finalizzate al superamento della situazione di criticità ambientale determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nella città di Messina.

3)- In ordine alla riscossione dei summenzionati *ticket eco-pass*, il Magistrato ha rilevato che:

a)- la Ragioneria territoriale dello Stato (R.T.S.) di Messina, Servizio III,

in data 14/11/2012 eseguiva la verifica sulla gestione contabile del Commissario Delegato per l'emergenza ambientale nel settore del traffico e della mobilità del Comune di Messina;

b)- in quell'occasione la R.T.S. ha rilevato che dal 2010 gli *eco-pass* non risultavano gestiti attraverso la contabilità speciale, pur se utilizzati ai fini emergenziali, ma venivano fatti confluire sulla contabilità ordinaria di bilancio del Comune e ciò in violazione dell'art 3, comma 6, dell'OPCM 3633/2007;

c)- la R.T.S. sottolineava che **"***l'attività di riscossione dei ticket eco-pass, istituiti con Ordinanza Commissariale del 05/03/2010 n. 19, conferisce al Commissario Delegato lo status di "agente contabile" tenuto, pertanto, alla resa del Conto giudiziale"*.

4)- Il Magistrato relatore si è quindi dettagliatamente soffermato sulla complessa tematica della riscossione dei *ticket eco-pass* e ha evidenziato quanto segue:

a)- con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 settembre 2006 veniva dichiarato lo stato di emergenza ambientale determinatosi nel settore traffico nella città di Messina;

b)- con O.P.C.M. del 5 dicembre 2007, con riguardo all'attuazione degli interventi volti a fronteggiare l'emergenza di cui al citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 settembre 2006, venivano indicati i Fondi, di cui il Commissario delegato poteva disporre; per l'utilizzo delle risorse era *autorizzata l'apertura di apposita contabilità intestata al prefetto di Messina- commissario delegato*;

c)- con O.P.C.M. del 19 dicembre 2008 veniva ravvisata l'opportunità

di provvedere alla nomina del sindaco del Comune di Messina quale Commissario delegato per la prosecuzione degli interventi atti al superamento della situazione emergenziale ed al definitivo rientro nell'ordinario;

d)- con Ordinanza del Sindaco di Messina n. 19 del 05/03/2010**,** nella qualità di Commissario Delegato, venivano istituite presso il Comune i Messina "*nuove zone a traffico limitato ed il relativo "ticket eco-pass", con specifica finalità ambientale (…) per fronteggiare i sempre più crescenti disagi e relativi costi che il comune sopporta (…) derivanti dal costante transito automobilistico proveniente dall'attraversamento dello Stretto di Messina che determina una gravissima congestione del traffico veicolare e un grave inquinamento ambientale risultando del tutto insufficienti gli ordinari mezzi economico – finanziari".*

e)- pertanto, con l'atto sopra citato, il Commissario delegato (Sindaco del Comune di Messina), richiamata l'O.P.C.M. n. 3633/2007, ordinava che l'accesso alla circolazione nelle zone a traffico limitato per i mezzi in transito da e per la Sicilia doveva essere subordinato al pagamento di un *ticket eco-pass*;

f)- in data 29/05/2010 veniva firmato il Protocollo d'intesa "*per la gestione in via sperimentale della distribuzione dei tagliandi eco- pass"* tra il Commissario Delegato ex O.P.C.M n. 3721/2008 (Sindaco del Comune di Messina) e le società di navigazione Rete Ferroviaria Italiana R.F.I. spa, Meridiano Lines S.r.l., Terminal Tremestieri S.r.l. e Caronte & Tourist S.p.a;

g)- il Commissario delegato – Sindaco del Comune di Messina, vista

l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3633 del 1.12.2007 e successive modifiche ed integrazioni, con atto n. 22 del 21/07/2011 determinava le modalità di riscossione del *ticket eco-pass*, disponendo, altresì, che alla riscossione del *ticket eco-pass* dovevano provvedere le Società di navigazione mediante biglietto unico, senza che "*le stesse abbiano nulla a pretendere a titolo di compenso o rimborso di costi di servizio reso*". Con lo stesso atto il Commissario delegato impegnava le Società di navigazione "*a versare le somme incassate a titolo di ticket eco- pass entro e non oltre 30 giorni successivi al mese di riferimento*";

h)- l'ordinanza commissariale n. 19 del 05/03/2010, con la quale il Sindaco di Messina nella qualità di Commissario delegato aveva istituito le zone a traffico limitato e il *ticket eco-pass*, era stata già oggetto di rilievi da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento protezione civile che con nota prot. n. DPC/CG/0053436 del 07/07/2010;

i)- con Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 3 agosto 2012 la gestione commissariale per il settore del traffico e della mobilità nella città di Messina veniva prorogata al 30 settembre 2012. Il Commissario delegato, così come previsto all'art. 1 della Deliberazione del 03/08/2012, doveva operare con i poteri e le deroghe già previsti nella vigenza dello stato di emergenza delle ordinanze.

5)- In punto di diritto, dopo una puntuale e articolata disamina della normativa applicabile e degli orientamenti di questa Corte, il Magistrato relatore ha osservato che i conti in oggetto appaiono improcedibili quali conti giudiziali, in quanto non sono stati trasmessi

alla Ragioneria Territoriale dello Stato per i dovuti controlli ai sensi del d. lgs. n. 123/2011 e sono stati parificati dal Comune di Messina, Amministrazione priva di competenza.

Ciò premesso, il Magistrato ha chiesto l'orientamento della Sezione sulla procedibilità e sulla regolarità dei conti summenzionati.

II)- Con memoria del 24 dicembre 2024 R.F.I. S.p.a. ha chiesto di adottare una pronuncia di discarico o dichiarare la regolarità della gestione contabile, riservandosi di articolare ulteriori deduzioni.

III)- Con memoria del 19 marzo 2025 il Pubblico Ministero ha osservato che un caso sostanzialmente sovrapponibile è stato deciso dalla Sezione con la sentenza n. 386 del 2024 pronunciata all'esito del giudizio di conto n. 69597 promosso nei confronti di una compagnia di navigazione incaricata della riscossione dei *ticket eco-pass*. I conti erano stati depositati in riscontro al decreto n. 6/2023 del Giudice monocratico emesso a seguito di istanza per resa di conto.

Il Pubblico Ministero, concordando con il Magistrato relatore, ha concluso per l'improcedibilità dei conti.

IV)- All'udienza del 9 aprile 2025, l'avv. Oscar Di Rosa per l'agente contabile ha richiamato le sentenze nn. 44 e 386 del 2025 di questa Sezione in ordine all'improcedibilità e il Pubblico ha concluso per la declaratoria di improcedibilità. La causa è stata quindi posta in decisione.

DIRITTO

1)- Questo Collegio è chiamato a pronunziarsi sulla procedibilità dei conti giudiziali nn. 90786-90787-90788 concernenti la riscossione dei

cd. *ticket eco-pass* per gli esercizi finanziari 2010 (dal 01/06/2010 al 31/12/2010), 2011, 2012 (dal 01/01/2012 al 31/05/2012). Al riguardo, le considerazioni del Magistrato relatore, condivise dal Pubblico Ministero, meritano accoglimento.

Sulla base dell'articolata e puntuale descrizione dei fatti e delle vicende amministrative riassunte dal Magistrato relatore, occorre rilevare che la riscossione dei *ticket eco-pass* è avvenuta a cura della compagnia di navigazione R.F.I. S.p.a. su incarico del Sindaco di Messina, quale Commissario per l'emergenza ambientale. A tal proposito, va sottolineato che le ordinanze emergenziali sono state assunte in virtù delle disposizioni della legge n. 225 del 1992, istitutiva del Servizio nazionale della Protezione civile.

L'art. 5, comma 5 bis, della legge n. 225 del 1992, nel testo vigente *ratione temporis*, prevedeva che "*Ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, i Commissari delegati titolari di contabilità speciali, ai sensi degli articoli 60 e 61 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e dell'articolo 333 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, rendicontano, entro il quarantesimo giorno dalla chiusura di ciascun esercizio e dal termine della gestione o del loro incarico, tutte le entrate e tutte le spese riguardanti l'intervento delegato, indicando la provenienza dei fondi, i soggetti beneficiari e la tipologia di spesa, (…). Il rendiconto contiene anche una sezione dimostrativa della situazione analitica dei crediti, distinguendo quelli certi ed esigibili da quelli di difficile riscossione, e dei debiti derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate assunte a qualsiasi titolo dai commissari delegati, con l'indicazione della relativa scadenza*".

E' dunque palese che il Sindaco di Messina ha operato non quale vertice dell'amministrazione comunale ma come Commissario straordinario delegato.

2)- Per quanto attiene ai controlli sull'operato dei Commissari delegati da parte degli Uffici della Ragioneria territoriale dello Stato e da parte delle Sezioni di controllo della Corte dei conti, può essere richiamata la deliberazione n. 19 del 2018 della Sezione regionale di controllo per l'Umbria, che ha chiarito che in materia va seguito un iter di controlli prima in capo alla Ragioneria territoriale e poi alla Corte dei conti.

Va aggiunto che la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo con la deliberazione n. 106/2019, richiamando l'art. 2, comma 2-octies, del d.l. n. 225/2010, che contiene norme sulle contabilità speciali di cui all'art. 5, comma 5-bis della legge n. 225/1992, ha rilevato che tale comma prevede che "*I funzionari e commissari delegati, commissari di Governo o in qualunque modo denominati, nominati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, autorizzati alla gestione di fondi statali, titolari di contabilità speciali per la realizzazione di interventi, programmi e progetti o per lo svolgimento di particolari attività rendicontano nei termini e secondo le modalità di cui all'art. 5, comma 5-bis della l. n. 225/1992*". Per tale categoria di soggetti, il medesimo comma 2-octies dispone che i rendiconti siano trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, per il controllo di regolarità contabile esercitato, attraverso il sistema delle ragionerie, e per il successivo inoltro alla Presidenza del Consiglio dei ministri, all'ISTAT e alla competente Sezione regionale della Corte dei conti.

3)- Ciò premesso, il Collegio osserva, altresì, che il d.lgs. 30/6/2011, n. 123 contiene norme sul controllo dei rendiconti dei Commissari delegati, titolari di contabilità speciale ex art. 5, comma 5-bis, della l. n. 225/1992, nell'art. 11, comma 1, lettera b), e nei successivi artt. 12, 13, comma 2, 14 e 15. L'art. 11, comma 1, lettera b), infatti, annovera tra i rendiconti soggetti a controllo successivo di regolarità amministrativo - contabile anche i rendiconti in argomento, con la precisazione che i Commissari delegati ed i "*soggetti attuatori*" trasmettono agli uffici di controllo (Ragioneria) "*l'ordinanza istitutiva della gestione*" e, su specifica richiesta degli uffici di controllo (Ragioneria), i commissari delegati trasmettono anche "*copia degli atti adottati riguardanti l'attività contrattuale*" . L'art. 12, poi, prevede che il controllo sui rendiconti (anche quelli dei Commissari straordinari) sia esercitato "*secondo un programma elaborato sulla base dei criteri definiti dal Ministro dell'Economia*". L'art. 14, infine, indica le modalità del controllo, e stabilisce che la Ragioneria esamini i rendiconti e la relativa documentazione, verificando che sia data dimostrazione: a) dell'apertura di credito; b) dei titoli estinti e delle somme restanti e, separatamente, c) delle somme prelevate in contanti (v. comma 3). I medesimi uffici, inoltre, "provvedono al discarico" dei rendiconti ritenuti regolari, restituendo anche la documentazione ad essi allegati (v. comma 4).

4)- Bisogna tener conto della deliberazione n. 4 del 2014 delle Sezioni riunite, ove si è chiarito che: a) l'oggetto del controllo sui rendiconti ex comma 5-bis si estende ai "*profili di regolarità contabile e finanziario*"; b)-

resta ferma "*la possibilità di individuarne ulteriormente, anche sul piano operativo*", con la precisazione che "*tali ulteriori profili (quali i criteri riconducibili alla corretta indicazione delle poste contabili e coerenza con l'attività demandata; alla conformità documentale della relativa e connessa riaggregazione in termini finanziari) attengono ad aspetti declinabili, unitamente alle modalità operative, attraverso indirizzi assunti in sede centrale e territoriale*"; c)- la Sezione Regionale della Corte dei conti può procedere anche mediante un "controllo a campione".

5)- Con riferimento alla fattispecie in esame, è dirimente il fatto che il Sindaco del Comune di Messina ha agito quale Commissario delegato per conto dello Stato sia con l'introduzione del *ticket eco-pass* sia con la determinazione delle modalità di riscossione sia con la stipula delle convenzioni con le Società di navigazione per l'esazione del citato *ticket ecopass*.

Pertanto, il Commissario Delegato per le attività svolte, servendosi pure di altri soggetti per la riscossione dei *ticket eco-pass*, deve rendicontare il proprio operato alla Ragioneria dello Stato, che deve effettuare i dovuti controlli amministrativo – contabili e procedere alla "parifica" dei conti giudiziali.

6)- Il Collegio osserva che, nello specifico, i conti giudiziali assunti ai nn. 90786-90787-90788 per il periodo dal 01/06/2010 al 31/05/2012, resi dalla società R.F.I. S.p.a, risultano firmati dalla Società e dall'attuale Responsabile del Servizio Finanziario del Comune di Messina. Tali conti, dunque, non sono stati firmati dai Commissari Delegati nominati con Ordinanze del Presidente del Consiglio dei

Ministri, per cui la Società ha effettuato l'attività di riscossione dei *ticket eco-pass* per il periodo dal 01/06/2010 al 31/05/2012.

I conti, inoltre, non risultano essere stati trasmessi alla competente R.T.S. di Messina per i dovuti controlli amministrativo- contabili di cui al d.lgs. n. 123 del 2011, art. 11, comma 1, lettera b), e artt. 12, 14, 15 15 e 16 e per la successiva "parifica". Tale invio, ai fini della parifica, era necessario, trattandosi di riscossioni per *ticket eco-pass* per conto del Commissario Delegato (e non de Comune di Messina), che ha operato con i poteri e le deroghe previste nella vigenza dello stato di emergenza dalle ordinanze appositamente adottate.

7)- In sintesi, i conti devono essere preliminarmente resi all'organo che investito l'agente contabile, cioè al Commissario Delegato, nominato con O.P.C.M. con obbligo di rendicontazione per l'attività svolta; successivamente, i conti devono essere trasmessi con la relativa documentazione alla Ragioneria dello Stato per la parificazione.

Da ciò deriva che l'Amministrazione Comune di Messina non poteva procedere alla parifica, semmai poteva svolgere un'attività di supporto per la R.T.S.

8)- In definitiva, la gestione degli *eco-pass*, introdotti con provvedimento del Commissario delegato all'emergenza, deve essere distinta nettamente dalla gestione ordinaria dell'ente locale, sicché, sulla base dei principi generali ricavabili dalla normativa di settore, deve seguire un iter specifico ed essere assoggettata al controllo della Ragioneria Territoriale dello Stato competente, alla quale è riservato il compito di parificare i conti giudiziali da trasmettere a questa Sezione.

9)- In conclusione, il Collegio ritiene che i conti giudiziali oggetto del presente giudizio risultino improcedibili, in quanto non trasmessi alla Ragioneria dello Stato di Messina per i dovuti controlli e la successiva parifica, bensì trasmessi e parificati dal Servizio Finanziario del Comune di Messina, amministrazione non competente.

Gli atti vanno conseguentemente restituiti al Magistrato designato, relatore sui conti giudiziali oggetto del presente giudizio.

Considerata la particolarità e complessità della materia e la mancanza di condotte imputabili all'agente contabile, non vi è luogo a pronunzia sulle spese di giudizio.

P.Q.M.

La Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana definitivamente pronunciando:

- dichiara l'improcedibilità dei conti giudiziali nn. 90786-90787-90788 depositati dal Comune di Messina e resi dall'Agente contabile Rete Ferroviaria Italiana (R.F.I.) s.p.a. per la riscossione dei cd. *ticket eco-pass* per gli esercizi finanziari 2010 (dal 01/06/2010 al 31/12/2010), 2011, 2012 (dal 01/01/2012 al 31/05/2012);

-ordina la restituzione degli atti del giudizio al Magistrato designato per il proseguimento dell'attività istruttoria e l'adozione dei provvedimenti che riterrà necessari;

-nulla per le spese del giudizio.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti e le comunicazioni di rito.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del giorno 9 aprile

2025.

Il Giudice estensore	Il Presidente
Francesco Antonino Cancilla	Anna Luisa Carra
Firmato digitalmente	*Firmato digitalmente*

Depositata in Segreteria nei modi di legge

Palermo, 04 giugno 2025

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Caterina Giambanco

Firmato digitalmente