



Sent. n.291/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai Magistrati

dott. Antonio Ciaramella	Presidente
dott.ssa Anna Bombino	Consigliere
dott. Angelo Maria Quaglini	Consigliere rel.

ha emesso la seguente

SENTENZA

nel giudizio di conto iscritto al n. 80249 relativamente ai conti giudiziali n. 57205, n. 57206 e n. 57207, tutti depositati il 14.02.2023, relativi alla gestione della riscossione degli incassi del Polo Museale del Lazio - Museo Nazionale Romano, per gli anni 2017, 2018 e 2019, nei confronti dell'agente contabile Electa S.p.a. (c.f.01829090123), in persona dell'Amministratore Delegato Rosanna Cappelli, con sede legale in Milano, Via Gian Battista Vico n. 42, in proprio e in qualità di mandataria del raggruppamento con CoopCulture, rappresentata e difesa dagli avv.ti Giovanni de Vergottini (c.f. DVRGNN70P14A944J) e Marco Petitto (c.f. PTTMRC77R21H501I), ed eletti-

vamente domiciliata presso gli indirizzi PEC dei suddetti difensori: `giovanni.devergottini@ordineavvocatipec.it` e `marcopetitto@ordineavvocatiroma.org`;
VISTI i conti giudiziali e tutti gli atti di causa;
UDITI, nell'udienza del 7 maggio 2024, il relatore cons. Angelo Maria Quaglini, gli Avv.ti De Vergottini e Petitto per Electa S.p.a., il Pubblico Ministero nella persona del V.P.G. dott. Attilio Beccia;

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. I conti giudiziali all'odierno esame si riferiscono tutti alle attività di riscossione degli incassi di entrata del Museo Nazionale Romano resi dall'agente contabile Electa S.p.a. per i seguenti periodi: n. 57205 per il 2017; n. 57206 per il 2018; n. 57207 per il 2019. Detti conti sono relativi ad un polo museale con più sedi, comprendendo gli incassi del Palazzo Massimo, Palazzo Altemps, Terme di Diocleziano e Crypta Balbi. Essi sono muniti del visto contabile del Segretario amministrativo del Museo Nazionale Romano e del visto di regolarità da parte del Direttore della Ragioneria Provinciale dello Stato.

2. Il presente giudizio trae origine dalla relazione n. 241/2023 con la quale il Giudice designato, all'esito dell'esame dei conti in epigrafe, ha for-

mulato, ai sensi dell'art. 147, c. 2, c.g.c., richiesta di pronuncia collegiale su due questioni preliminari e, in via successiva, richiesta di statuire in merito alla regolarità delle gestioni in discorso.

3. La relazione dà conto della complessa attività istruttoria condotta per esaminare le gestioni in epigrafe, resasi necessaria per supplire alle carenze della documentazione trasmessa a corredo dei conti. Più in dettaglio, l'istruttoria si è articolata in 2 richieste all'Amministrazione (n. 2835 del 16.6.2023 e 3983 del 6.10.2023) e in un decreto di delega per acquisizione documentale alla Guardia di Finanza (decreto del Presidente di questa Sezione n. 1002 del 25.7.2023). In riscontro a tali richieste, l'Amministrazione ha risposto con note del 27.6.2023 e del 26.10.2023, mentre la Guardia di Finanza ha restituito gli esiti degli accertamenti in data 5.9.2023 (prot. n. 3568).

4. Dalla disamina della documentazione acquisita il Giudice designato ha individuato tre profili di criticità relativi alle gestioni in discorso. In primo luogo, viene richiamata l'assenza, nella documentazione trasmessa in sede istruttoria dall'Amministrazione, di un valido supporto negoziale alla base del rapporto concessorio con l'agente contabile per i

periodi dal 2017 al 2019. Infatti, la concessione iniziale sarebbe stata stipulata nel 1997 (n. 6952 del 4.8.1997); a ciò avrebbe fatto seguito la convenzione per il servizio di biglietteria (n. 6978 del 3.9.1997) e il relativo atto integrativo (n. 7818 del 9.12.1998). Successivamente, è avvenuto un primo rinnovo della concessione nel 2001 (n. 8618 del 3.8.2001) e della convenzione accessoria (n. 8619 del 3.8.2001), un secondo rinnovo della concessione nel 2005 (n. 25 del 14.7.2005) fino al 18.5.2009 e un'ulteriore proroga fino al 31.12.2010 (in data 28.12.2009). Tale sequenza negoziale, rileva il Giudice Designato, non investirebbe il periodo di gestione 2017-2019, non rendendo possibile, in sede di controllo, verificare la corretta determinazione dell'aggio spettante al concessionario.

5. In secondo luogo, viene messa in luce l'assenza di documentazione attestante i riversamenti effettuati dal concessionario in Tesoreria, avendo riscontrato la presenza, in allegato ai conti, dei soli elenchi e prospetti riepilogativi dei versamenti, documenti non idonei a dare dimostrazione dell'avvenuto effettivo adempimento dell'obbligo di riversamento.

6. Come terzo motivo di rilievo, la relazione evidenzia che non sono presenti agli atti le matrici dei

biglietti o altra documentazione attestante in modo certo i titoli di ingresso emessi. Il Giudice Designato riferisce, sul punto, di aver potuto verificare i report ricognitivi dei biglietti venduti, predisposti dal solo agente contabile, per ciascun plesso archeologico e per ogni mensilità, con la specifica del giorno di incasso, la tipologia di biglietto venduto e la percentuale di compenso spettante al concessionario, specificato per tipologia di biglietto. Ancora, l'attività di revisione ha investito, oltre ai sopra citati report mensili dei biglietti relativi a ciascun plesso archeologico, anche tabelle relative all'intero Circuito Museale globalmente inteso. Trattasi, in tutti i casi, di reportistica direttamente prodotta dall'agente contabile, portando il Giudice designato a dubitare dell'idoneità della stessa a dare prova oggettiva del carico di biglietti venduti e degli incassi effettuati. Né a garanzia della verifica dell'attendibilità del dato del carico possono essere richiamati i controlli svolti dall'amministrazione concedente, la quale ha precisato in sede istruttoria di aver proceduto a riscontrare annualmente la corrispondenza tra gli importi dichiarati all'interno del conto giudiziale e le somme versate nelle casse del museo.

7. Inoltre, la relazione di irregolarità mette in luce alcune discrasie, emerse dall'esame di tali report mensili, tra i dati riportati, per le medesime mensilità, nei differenti modelli utilizzati (quello denominato "report vendita biglietti" e quello denominato "report incassi"). A titolo esemplificativo, con riferimento al mese di Aprile 2017 per il plesso archeologico delle Terme di Diocleziano, il report della vendita dei biglietti espone un totale di incassi di euro 52.483,00, mentre il report incassi indica un valore complessivo di euro 72.874,60. Tale discrasia ha reso necessari ulteriori riscontri a campione per alcune mensilità tra reportistica degli incassi su base giornaliera e mensile. Dette verifiche hanno evidenziato la corrispondenza dei totali determinati sulla base delle due tipologie di tabulati (somma dei totali dei report giornalieri per i giorni di Aprile e valore complessivo del riepilogo del corrispondente tabulato mensile pari a euro 72.874,60).

8. L'attività di revisione, oltre che ai singoli siti, è stata estesa anche ai report mensili dei biglietti venduti per il "Circuito Museo Nazionale Romano", quale cumulata dei dati dei 4 plessi museali, riscontrando la coincidenza tra la cifra indicata sui conti

a titolo di riscossione e la somma degli incassi dei report mensili di riepilogo per l'intero complesso del Museo Nazionale Romano.

9. Nella relazione n. 241 del 2023 si riferisce altresì che, pur in assenza del deposito della copia dei bonifici, il totale degli importi desumibile dall'elenco dei versamenti effettuati, presente in atti, corrisponde a quanto riportato nei conti giudiziali a titolo di versamenti effettuati. Ciò, tuttavia, non viene ritenuto un elemento probatorio sufficiente a dare prova del corretto adempimento dell'obbligo di riversamento degli incassi.

10. All'esito dell'esposizione delle risultanze del controllo sulle gestioni in discorso, il Giudice designato chiedeva la fissazione di apposita udienza in base all'art. 147, comma 2, c.g.c., affinché il Collegio si pronunci sulle seguenti questioni:

a. in via preliminare:

- se le plurime proroghe, anche in forma tacita, delle concessioni siano criticità tali da inficiare la regolarità delle correlate rappresentazioni delle gestioni contenute nei conti giudiziali in esame;*
- se sia possibile considerare la documentazione trasmessa, pur risultando la stessa formata dal solo agente contabile in assenza di strumenti telematici*

di controllo da parte dell'Amministrazione, comunque giustificativa del numero di biglietti emessi (carico), nonché se possano essere considerati sufficienti, al fine della verifica dell'avvenuto riversamento all'Erario, i meri elenchi delle disposizioni di bonifico effettuate dall'agente contabile, prive della conseguente documentazione attestante l'effettiva effettuazione delle predette disposizioni e il loro concreto riversamento in tesoreria;

b. nel merito, in base al comma 4 dell'art. 145 c.g.c.

- in via principale, ove si ritenga che i predetti fattori ridondino sulla regolarità della gestione, si chiede la declaratoria di irregolarità delle gestioni contabili rappresentate nei conti giudiziali in esame;

- in via subordinata, qualora si ritengano non fondate le suddette questioni preliminari, alla luce delle risultanze dell'analisi contabile sopra svolta, si chiede l'approvazione dei conti giudiziali in epigrafe, con il conseguente discarico del contabile reddente.

11. In data 17 aprile 2024 la Procura presso questa Sezione presentava le proprie conclusioni in merito alle criticità sollevate nella relazione n. 241/2023.

In dettaglio, quanto alla vigenza di un rapporto concessorio con l'agente contabile, ritiene necessaria un'integrazione istruttoria, volta ad acquisire una relazione dell'Amministrazione e dell'agente riscossore in ordine alle eventuali giustificazioni per gli atti di rinnovo/proroga dell'originario rapporto contrattuale. Anche in merito alla mancata verifica del "carico" dei biglietti emessi, legata alla digitalizzazione dell'emissione dei titoli di ingresso, reputa necessario acquisire dall'agente contabile e/o dall'Amministrazione ministeriale interessata una relazione, con pertinente documentazione a supporto, tesa quantomeno a dimostrare l'attivazione di sistemi informatici di reportistica, supportati da documenti giustificativi delle riscossioni (dei proventi dei biglietti) e dei conseguenti versamenti posti in essere, unitamente alla dimostrazione dell'attivazione di un sistema di controllo, da parte del Ministero, funzionale al riscontro in ordine all'effettività delle predette riscossioni e versamenti in tesoreria.

12. In data 17 aprile 2024 ha depositato specifica memoria anche l'agente contabile Electa S.p.a. Nel documento viene ricostruita la dinamica dei fatti che hanno portato al prolungamento della gestione del servizio di biglietteria del Polo Museale del Lazio,

Museo Nazionale Romano, da parte della società Electa S.p.a. In dettaglio, la convenzione di concessione, originariamente stipulata con atto del 4 agosto 1997, a seguito di gara, è stata prorogata, come ricordato nella relazione di irregolarità, con atto di rinnovo del 3 agosto 2001 e poi del 14 luglio 2005. Ad integrazione di quanto esposto dal Magistrato istruttore, la convenzione risulta successivamente prorogata con provvedimento della Soprintendenza Speciale per i beni archeologici di Roma (rep n. 391 del 28.12.2009) e successivamente ai sensi di quanto previsto dall'art. 7, c. 5, d.l. n. 194 del 2009. Parallelamente, il servizio di biglietteria venne affidato con atto di concessione del 3.9.1997 e successiva concessione integrativa in data 9.12.1998, mediante affidamento diretto fondato sull'art. 1, c. 5, l. n. 78/1997. Richiama altresì la circostanza in base alla quale, a seguito dell'acquisizione da parte del Museo Nazionale Romano di autonomia dalla Soprintendenza speciale per il Colosseo (d.m. n. 44 del 2016 e d.m. n. 15 del 2017), con due pareri dell'Ufficio legislativo del Ministero dei beni culturali (il primo del 13.1.2017 e il secondo del 15.12.2021) è stato chiarito che il rapporto concessorio in essere, pur in regime di proroga, proseguiva indipendentemente

dalle mutazioni soggettive derivanti dai provvedimenti riorganizzativi della Sovrintendenza, da un soggetto unico a quattro strutture autonome. In sostanza il Ministero avrebbe implicitamente riconosciuto il regime di proroga nel quale verteva la concessione del servizio di biglietteria, fino all'esaurimento della nuova procedura di gara.

12.1. Quanto ai profili di criticità attinenti alla rendicontazione e, più in dettaglio, alla verifica del "carico" dei biglietti emessi e all'obbligo del concessionario di predisporre un collegamento in tempo reale tra il sistema di gestione dei biglietti e il CED della Soprintendenza (art. 6 Convenzione), specifica che il Concessionario, nella sua originaria configurazione, predispose immediatamente il predetto collegamento, consentendo alle Sovrintendenze succedutesi nel corso degli anni di esercitare un controllo diretto sui titoli emessi, in completa autonomia.

12.2. Il medesimo articolo 6 prevedeva, poi, l'onere in capo al Concessionario di fornire alla Soprintendenza, con cadenza mensile, le rilevazioni statistiche sui visitatori relative ad ogni monumento, con l'indicazione di un eventuale aumento in percentuale, comprensivo di un riscontro sui biglietti venduti. Al

riguardo, la difesa dell'agente precisa che tale adempimento è stato regolarmente effettuato dal Concessionario.

12.3. In merito al sistema di vendita dei biglietti, specifica che lo stesso si basa sul prodotto Snapp ed è gestito da CoopCulture. Detto sistema, certificato SIAE dalla stessa Agenzia delle Entrate (prot. n. 2016/36337), garantisce l'attendibilità delle rilevazioni, le quali non sarebbero né modificabili né cancellabili. Infatti, eventuali errori di vendita sono corretti con operazioni di storno o annullamento che vengono tracciate dal sistema. Tale condizione di affidabilità trova conferma nella certificazione ISO 27001 del sistema.

12.4. Quest'ultimo, inoltre, produce una reportistica che può essere consultata sia in tempo reale sia ricevuta via mail a fine giornata, anche dal Museo Nazionale Romano. Tra questi va ricordato il "report incassi" che equivarrebbe ad uno scontrino di cassa non modificabile, di riepilogo del venduto giornaliero per singolo sito, includendo tutti i canali di vendita (*web, B2B, call center, cassa onsite*); esso è utilizzato per la compilazione giornaliera del modello 12, come da indicazioni della circ. 103/2000. Essendo il "Report Incassi" non idoneo per il calcolo

delle quote spettanti, aggi, etc., viene elaborato un file in formato excel che riproduce esattamente la reportistica di legge (ovvero i relativi modelli 12), contenente tutte le ripartizioni stabilite nella concessione in essere, divise per tipologia di vendita (ingressi, servizi, commissioni, supplementi mostra, supplementi di legge) in modo da ricalcolare esattamente i versamenti da effettuare. Tutti i dati riportati in tale Report sono estrapolati dal Sistema che, come sottolineato dalla difesa, non è modificabile dall'Agente contabile.

12.5. Alla luce di quanto sopra, la memoria difensiva conclude che, se è pur vero che i Report trasmessi dall'agente contabile *"riportano dati provenienti dal medesimo agente contabile"*, come evidenziato dal Magistrato istruttore, è altrettanto vero che tali elementi informativi provengono in automatico dal sistema e non sono modificabili. Attesa la mole di dati a supporto delle gestioni all'esame, l'agente conferma la disponibilità ad assicurare l'accesso informatico al sistema per la verifica di quanto esposto nei report.

12.6. Per quanto concerne, invece, i biglietti relativi alla Card RomaPass, la stessa è gestita da ZETEMA Progetto Cultura s.r.l., concessionaria del Comune di

Roma, la cui rendicontazione viene eseguita utilizzando un portale specifico della stessa società, non gestito dall'agente contabile e accessibile all'amministrazione concedente per verificare la corrispondenza dei dati riportati nei Report trasmessi dall'agente contabile e quelli risultanti al sistema (quindi ai metadati).

12.7. Sulla base di questo quadro operativo, la memoria dell'agente contabile ricostruisce in dettaglio le procedure e le fonti dati (sistema CoopCulture e portale Zetema) per l'elaborazione dei conti giudiziali inerenti alle gestioni all'esame, fornendo delucidazioni in relazione ai rilievi formulati dal Magistrato designato all'esame dei conti.

12.8. In merito alla criticità della mancata presentazione delle reversali d'incasso, l'agente contabile ha allegato alla memoria difensiva le singole contabili che attestano gli avvenuti pagamenti degli importi dovuti nelle annualità 2017-2019, emesse dall'istituto di credito che ha effettuato le transazioni. Gli importi da ciò desumibili coincidono con quanto riportato nelle colonne "Versamento conto competenza" e "Versamento conto residui" dei prospetti dei conti giudiziali, con gli elenchi dei bonifici

allegati in calce ai suddetti conti e con i riveramenti presenti nelle reversali di incasso della tesoreria del Museo Nazionale Romano.

12.9. In riferimento, invece, alla discrasia tra le voci dei report elettronici mensili e quelle dei mod. 12 in formato excel, riscontrata a campione sul mese di aprile 2017 del sito Terme di Diocleziano, specifica che i due tabulati non sono comparabili. Più in dettaglio, il valore del Report incassi risulta superiore a quello del mod. 12 del corrispondente mese in quanto nel primo sono riportate alcune voci che non confluiscono nel conto giudiziale e, conseguentemente, non sono riportate o sono riclassificate nel mod. 12, ai fini del calcolo degli incassi di biglietteria ordinaria e dell'aggio del Concessionario. Si fa riferimento in particolare a:

a. i servizi relativi alle prenotazioni, alle audioguide e alle visite guidate, per un totale, nel mese di aprile 2017 campionato, pari a 3.554,10 € (e quantità pari a 1.734), trattandosi di servizi aggiuntivi, i cui incassi sono al 100% di spettanza del Concessionario, a copertura dei costi di gestione sostenuti per le attività stesse;

b. gli incassi relativi alla vendita, posta in essere presso le Terme di Diocleziano, di biglietti per

l'ingresso al Colosseo-Foro-Palatino, (ovvero un altro sito appartenente al Parco del Colosseo e che confluiscono, di conseguenza, nel conto giudiziale del Parco del Colosseo e non del Museo Nazionale Romano) pari a 16.210,00 € e ad un numero di biglietti paganti pari a 1.355 e gratuiti pari a 129, per un totale di 1.484 biglietti;

c. la quota parte dei biglietti "Archeologia Park" ridotto e intero pari a 3 euro, in quanto facente riferimento al supplemento di valorizzazione (per un importo totale pari a 627 €).

12.10. Sottraendo quindi questi tre importi dal Report incassi si arriva ad un totale incassi di biglietteria pari a € 52.483,50 e ad un numero di biglietti totali di 14.500 (di cui 7.671 paganti e 6.829 gratuiti) in coerenza con quanto riportato nel report del Mod. 12.

12.11. Sulla base delle delucidazioni fornite, e ferma restando la disponibilità dell'agente contabile a consentire l'accesso ai sistemi informatici di emissione dei biglietti gestiti dal raggruppamento Concessionario per le verifiche necessarie, la memoria conclude richiedendo la dichiarazione della regolarità delle gestioni all'esame, con discarico del redente, previa eventuale, ove ritenuta necessaria dal

Collegio, integrazione istruttoria.

13. All'odierna udienza di discussione, l'Avv. De Vergottini, per Electa S.p.a., ha richiamato le considerazioni della memoria depositata, soffermando l'attenzione sulla circostanza che le Sovrintendenze hanno comunque operato per garantire la continuità di un servizio essenziale e hanno avuto negli anni la possibilità di accedere in tempo reale al sistema gestionale dei biglietti, al fine di esercitare i propri controlli. Sempre per l'agente contabile, l'Avv. Petitto ha fornito assicurazioni in merito all'affidabilità di tale sistema, che opera a livello internazionale, ribadendo che lo stesso fornisce una varietà di report consultabili dall'Amministrazione; ciò renderebbe incontestabile la rendicontazione fornita dall'agente contabile. La Procura Regionale ha preso atto delle memorie depositate dall'agente contabile nel presente giudizio e ha richiamato la delibera ANAC n. 629 del 2021 la quale avrebbe individuato elementi di criticità nella prolungata proroga dell'affidamento del contratto di concessione del servizio di biglietteria, riconducendole ad una colpa di apparato, piuttosto che all'antigiuridicità di condotte di singoli. Ha, quindi, concluso per la dichiarazione di regolarità dei conti giudiziali

all'esame, rimettendo al Collegio le valutazioni circa la necessità di supplementi istruttori.

14. Al termine della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Il presente giudizio muove, ai sensi degli artt. 145 e 147 c.g.c., dalla relazione n. 241/2023 con la quale il Giudice designato ha richiesto una pronuncia collegiale in relazione ai conti giudiziali inerenti alle attività di riscossione degli incassi di entrata del Museo Nazionale Romano, resi dall'agente Electa S.p.a. per i seguenti periodi: n. 57205 per il 2017; n. 57206 per il 2018; n. 57207 per il 2019. Detti conti sono relativi ad un polo museale con più sedi, comprendendo gli incassi di Palazzo Massimo, Palazzo Altemps, Terme di Diocleziano e Crypta Balbi.

2. A seguito del controllo espletato, con la relazione richiamata vengono sollevati tre profili critici delle gestioni all'esame, rispetto ai quali il Giudice designato formula, in via preliminare, specifici quesiti di orientamento a questo Collegio.

3. Il primo profilo problematico attiene al riscontro di potenziali vizi di illegittimità degli atti amministrativi alla base dell'affidamento iniziale del servizio di biglietteria e al successivo rinnovo

dello stesso, espresso e tacito, per un lungo periodo temporale. In dettaglio, la relazione di irregolarità sottolinea che il servizio di biglietteria, dopo la convenzione del settembre 1997, integrativa della concessione dell'agosto del medesimo anno relativa alla prestazione principale (servizio di bookshop dell'ente), è stato oggetto di ripetuti rinnovi espressi e taciti in assenza di gara pubblica, peraltro senza dare copertura giuridica alla vigenza del rapporto concessorio negli anni 2017-2019, cui si riferiscono i conti all'esame.

3.1. Su tale profilo il Giudice designato sollecita il Collegio a definire, in via preliminare, la questione di diritto *"se le plurime proroghe, anche in forma tacita, delle concessioni siano criticità tali da inficiare la regolarità delle correlate rappresentazioni delle gestioni contenute nei conti giudiziali in esame"*. In sostanza, la richiesta verte sul perimetro cognitorio del giudizio di conto e sulla sua eventuale estensione anche alla verifica della legittimità a monte degli atti amministrativi e negoziali che costituiscono il quadro regolamentare in base al quale è tenuto ad operare l'agente contabile. Infatti, ove tale quesito riceva risposta affermativa, le eventuali illegittimità dei titoli giuridici

fondanti l'affidamento della gestione contabile travolgerebbero anche la regolarità di quest'ultima, che si sarebbe svolta in via di mero fatto, senza possibilità di riconoscere i compensi spettanti all'agente nella misura fissata dalla convenzione invalida.

3.2. La risoluzione di tale questione impone un duplice passaggio valutativo: il primo attiene all'accertamento della sussistenza di un vigente quadro regolamentare (amministrativo e negoziale) a fondamento del titolo giuridico delle gestioni per le annualità in epigrafe, contemplante diritti e obblighi a carico dell'agente contabile; il secondo *step* attiene all'individuazione dei confini del giudizio di conto, per accertare se lo stesso possa coprire anche lo scrutinio di legittimità di tali atti, costituenti la disciplina concreta a monte delle attività di riscossione.

3.3. Sul primo passaggio, ritiene il Collegio che la gestione si sia svolta nella costante vigenza della convenzione di concessione del 1997, sottoscritta a seguito di affidamento diretto del servizio di biglietteria in applicazione dell'art. 1, c. 5, l. n. 78/1997. Come ricostruito nella memoria dell'agente contabile, la stessa è stata poi oggetto di una serie di atti di proroga e rinnovo espressi (nel 2001, nel

2005, e nel 2019) o *ex lege*, per effetto, prima, dell'art. 14 d.l. n. 159/2007 e poi dell'art. 7, c. 5, d.l. n. 194/2009 in base al quale *"al fine di assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico istituiti presso gli istituti ed i luoghi della cultura ai sensi dell'articolo 117 del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, e di consentire il completamento della relativa attività istruttoria e progettuale avviata dal Ministero per i beni e le attività culturali, i rapporti comunque in atto relativi ai medesimi servizi restano efficaci fino alla loro naturale scadenza ovvero, se scaduti, fino all'aggiudicazione delle gare da bandirsi entro il 30 giugno 2010"*.

3.4. Alla luce di tale disposizione, le procedure di gara avviate dall'Amministrazione hanno subito ritardi per effetto del contenzioso amministrativo, giungendo all'aggiudicazione del nuovo contratto solamente nel 2023.

3.5. In tutto il richiamato periodo le parti hanno tacitamente riconosciuto il permanere *ex lege* (art. 7, c. 5, d.l. n. 194/2009) dell'efficacia della concessione del servizio di biglietteria del 1997, come

integrata e modificata dai successivi atti di rinnovo e proroga. Ciò è desumibile dai comportamenti della parte pubblica e di quella privata concessionaria. Per la prima possono richiamarsi: il parere legale dell'Ufficio legislativo del Ministero dei beni e delle attività culturali (prot. 660 del 13 gennaio 2017) con il quale è stata riconosciuta la proroga implicita della concessione, anche nel mutato quadro organizzativo dell'amministrazione concedente (con il passaggio da una Soprintendenza unica a quattro strutture dotate di autonomia); il parere legale del medesimo Ufficio legislativo (prot. 35363 del 15.12.2021) con il quale è stata riconosciuta la vigenza del rapporto concessorio con riguardo ai servizi (compresa la biglietteria) e siti per i quali non fosse *medio tempore* intervenuta una nuova aggiudicazione parziale. La proroga nelle more dell'espletamento della gara, ai sensi della richiamata disposizione normativa, è stata funzionale, come sottolineato nella delibera n. 629 del 2021 dell'ANAC, a "garantire la continuità nell'erogazione del servizio di fruizione pubblica dei siti culturali, trattandosi, peraltro, di servizio pubblico essenziale".

3.6. Dal lato del privato concessionario, la prosecu-

zione delle attività gestorie costituisce fatto concludente attestante il consenso alla proroga del rapporto concessorio.

3.7. Ritenuto quindi vigente, nel periodo cui si riferiscono le gestioni all'esame, il rapporto concessorio originato nel 1997, con le successive modifiche ed integrazioni, può ora passarsi ad esaminare la questione concernente l'estensione del perimetro del giudizio di conto alla legittimità degli atti amministrativi di affidamento del contratto e di sua successiva estensione temporale, con conseguenti riflessi sul sindacato di regolarità della gestione contabile, come prospettato - in chiave evolutiva - nella relazione di irregolarità.

3.8. La risposta alla questione sollevata va ricercata alla luce della finalità del giudizio di conto, il quale, come affermato dalla Corte costituzionale (pronuncia n. 59 del 2024), *"si configura essenzialmente come una procedura giudiziale a carattere necessario, volta a verificare se chi ha avuto maneggio di denaro pubblico e ha avuto in carico risorse finanziarie provenienti da bilanci pubblici è in grado di rendere conto del modo legale in cui lo ha speso, e non risulta gravato da obbligazioni di restituzione"*. In quanto tale, il giudizio di conto ha come

destinatari non già gli ordinatori della spesa, bensì gli agenti contabili che riscuotono le entrate ed eseguono le spese (Corte costituzionale n. 292 del 2001) ed è funzionale a dare garanzia della corretta gestione del pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni (Corte costituzionale n. 59 del 2024); tale garanzia costituzionale di correttezza gestionale del pubblico denaro si attua proprio attraverso lo strumento del rendiconto giudiziale (Corte costituzionale n. 1007 del 1998 e n. 114 del 1975), da cui discende il carattere necessario ed ineludibile del giudizio di conto (Corte costituzionale sentenze n. 114 del 1975 e n. 292 del 2001). Coerentemente con tale *ratio*, l'oggetto del giudizio di conto è costituito dallo scrutinio di legittimità della gestione dell'agente, attraverso il controllo giudiziale del "conto" consuntivo dallo stesso predisposto e preventivamente sottoposto alle verifiche poste in essere dagli organi dell'amministrazione, nell'ambito dell'autonomo e distinto procedimento di parificazione (art. 138 c.g.c.). Il Collegio non ignora il carattere sostanziale che ha assunto il giudizio di conto, non limitato ai meri profili for-

mali di regolarità della registrazione e rappresentazione contabile del fenomeno amministrativo rendicontato, ma esteso anche ad accertare la legittimità delle operazioni di maneggio del bene pubblico effettuate dall'agente, rispetto allo specifico quadro regolamentare di riferimento, normativo e negoziale. In questa prospettiva, la giurisprudenza contabile si è spinta anche a valutare l'efficacia e legittimità di specifiche clausole negoziali regolanti i rapporti patrimoniali tra amministrazione e agente contabile, in quanto direttamente incidenti sulla validità dei titoli giuridici alla base dei valori contabili esposti nella rendicontazione (si veda al riguardo Corte conti, Sez. giur. reg. Abruzzo, n. 62 del 2009 che ha dichiarato l'illegittimità e la radicale inefficacia di clausole economiche aventi fonte negoziale diversa ed accessoria rispetto alla convenzione di tesoreria stipulata ai sensi dell'art. 210 Tuel, con conseguente mancato discarico del contabile in relazione alle partite onerose alle stesse collegate).

3.9. Tale impostazione, tuttavia, non può portare a ritenere che il giudizio di conto si estenda ad un sindacato generalizzato sulla legittimità degli atti amministrativi con i quali viene individuato l'agente contabile ed affidato il servizio di gestione cui si

riferisce la rendicontazione oggetto di giudizio. Ciò, infatti, ne sposterebbe il baricentro dall'attività dell'agente contabile a quella dell'amministrazione destinataria della rendicontazione.

3.10. Questo Collegio è consapevole che nelle ipotesi di responsabilità amministrativa per danno erariale causato mediante l'adozione di un provvedimento amministrativo, il giudice contabile è chiamato a valutare la legittimità del provvedimento stesso; ciò in quanto tale profilo di scrutinio viene a costituire uno degli elementi fattuali della condotta ascritta ai funzionari pubblici che l'hanno posto in essere, concorrendo così, insieme agli altri presupposti, a comporre la più complessa fattispecie di illecito per danno erariale (cfr. Cass. S.U., n. 8097 del 2007, n. 21291 del 2005 e n. 469 del 2000). In questa ipotesi, quindi, l'accertamento dell'invalidità dell'atto amministrativo, e conseguentemente del comportamento dell'agente pubblico, rientra in via diretta nell'oggetto del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile. Diversa, invece, è l'articolazione del giudizio di conto che, come già ricordato, trova la propria *ratio* e il proprio oggetto nello scrutinio della condotta dell'agente contabile,

attraverso il controllo del conto giudiziale. In questo assetto, gli atti a monte con i quali viene affidata la gestione da rendicontare esulano dal perimetro di cognizione del giudice contabile; essi rappresentando, fintantoché non ne si disposta la rimozione dall'ordinamento da parte dell'autorità giudiziaria competente o di quella amministrativa, i principali parametri di riferimento cui l'agente contabile deve conformare la propria attività e rispetto ai quali deve essere svolto lo scrutinio di regolarità della gestione stessa.

3.11. Né può ritenersi che nel giudizio di conto possa farsi ricorso all'istituto della disapplicazione dell'atto amministrativo ai sensi degli articoli 4 e 5 l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, rimessa al giudice ordinario nei casi in cui venga in rilievo la lesione di un diritto per effetto di un atto amministrativo.

3.12. Deve quindi concludersi che le gestioni contabili di cui al presente giudizio si siano svolte nella vigenza della convenzione originaria, poi rinnovata e prorogata, e sulla base della disciplina in essa contenuta, la cui legittimità non risulta sindacabile in questa sede.

4. Ciò non esclude, naturalmente, che i potenziali

profili di illegittimità nella proroga ripetuta della concessione di biglietteria per un ampio arco temporale, *sub specie* di coerenza con i principi del diritto euro-unitario in materia di contratti pubblici, accennati nella relazione di irregolarità 241 del 2023, possano presentare fattori di responsabilità amministrativa, che fuoriescono dal presente giudizio e restano in prima battuta rimessi alle valutazioni e alle autonome iniziative della Procura Regionale.

5. Così ricostruito il quadro di riferimento in merito alla prima questione, può ora muoversi alla risoluzione del secondo quesito formulato dal Giudice designato all'esame dei conti; esso attiene all'idoneità della documentazione trasmessa dall'agente contabile e dei controlli espletati dall'amministrazione a certificare il carico della gestione, ossia il numero dei biglietti emessi e dei correlati incassi, a seguito della digitalizzazione della bigliettazione e del conseguente venir meno delle matrici cartacee attestanti gli ingressi venduti.

6. A tal fine appare necessario un inquadramento preliminare degli obblighi di rendicontazione gravanti sull'agente contabile in base al quadro regolamentare definito fra le parti già nell'atto di concessione

del 4 agosto 1997 rep. 6952 di affidamento della gestione dei Servizi Aggiuntivi e quindi nella Convenzione rep. 6978 del 3 settembre 1997 che ha disciplinato il servizio di gestione dei biglietti di ingresso.

6.1. Più in dettaglio, gli articoli 6-8 della richiamata convenzione recano le modalità di controllo tra l'emesso, il venduto e il versato, le modalità di tesoreria, il resoconto contabile. Secondo quanto stabilito nell'art. 6, il Concessionario era tenuto a predisporre un collegamento in tempo reale, tra il sistema di emissione, quello di annullamento dei biglietti di ingresso e il CED (centro elaborazione dati) della Soprintendenza, così da consentire il controllo diretto sul numero dei titoli emessi e sulla loro vendita e prevendita. Il medesimo articolo 6 prevedeva, inoltre, l'onere in capo al Concessionario di fornire con cadenza mensile, all'Amministrazione concedente, le rilevazioni statistiche sui visitatori relative ad ogni monumento, con l'indicazione di un eventuale aumento in percentuale, comprensivo di un riscontro sui biglietti venduti.

6.2. Quanto alle "modalità di tesoreria", il successivo art. 7, prevedeva che le somme introitate, al netto delle spettanze al Concessionario per gli oneri

di gestione, dovevano essere versate secondo le modalità di cui all'art. 11.

6.3. In merito alla rendicontazione, invece, l'art. 8 ("Resoconto contabile") prescriveva che il Concessionario dovesse fornire il bilancio mensile a firma del Legale Rappresentante, entro e non oltre il quinto giorno non festivo successivo all'ultimo giorno del mese di emissione e vendita dei biglietti. Nel medesimo bilancio dovevano essere riportati gli introiti giornalieri suddivisi per area/monumento e ripartiti in quota spettante all'Amministrazione e quota a favore del Concessionario, secondo le percentuali previste dall'art. 4 della Convenzione (per i primi 3.000.000 di biglietti venduti, l'8% del valore nominale, per i successivi 1.500.000, il 6% del valore nominale, oltre tale soglia, il 3% del valore nominale, nonché l'80% della somma introitata quale diritto di prevendita in favore del Concessionario).

6.4. Questo assetto disciplinare è stato oggetto di revisione parziale in sede dei vari rinnovi che si sono succeduti, con particolare riguardo alla procedura di vigilanza sulla gestione e controllo di qualità. Nell'atto del 2001 (n. repertorio 8618) venne previsto (art. 16) che il concessionario trasmettesse alla Soprintendenza - entro il 30 luglio di ogni anno

- il resoconto semestrale delle attività di commercializzazione di cui agli artt. 6,7 e 8 ed entro il 30 gennaio il resoconto annuale con il computo della quota percentuale di cui all'art. 17 per la verifica della Soprintendenza. Inoltre, ai fini statistici, il Concessionario doveva tenere informata la Soprintendenza sull'andamento gestionale degli altri servizi, facendo pervenire mensilmente, entro i primi 7 giorni lavorativi del mese successivo, i seguenti dati: numero giornaliero degli scontrini fiscali emessi dalla libreria ed i relativi incassi; numero giornaliero delle visite didattiche singole o di gruppo ed i relativi incassi; numero giornaliero delle utenze relative alle audioguide ed i relativi incassi; totale giornaliero degli incassi con e senza IVA e quota spettante alla Soprintendenza secondo la percentuale prevista nella presente convenzione.

6.5. In sede di rinnovo del 2005, oltre alla specificazione delle modalità di emissione dei biglietti, venne fissata la trasmissione telematica, entro il giorno successivo a quello dell'emissione, del tabulato attestante la quantità ed il tipo dei titoli emessi anche in prevendita, comprensivo dell'indicazione del numero di visitatori, differenziati fra italiani e stranieri, entrati ora per ora.

6.6. Dalla documentazione in atti, emerge come l'agente contabile concessionario abbia adempiuto all'obbligo di predisposizione del collegamento telematico con il centro elaborazione dati, consentendo l'accesso in tempo reale all'amministrazione al sistema di bigliettazione. Parimenti risultano rispettati anche gli obblighi di reportistica, come peraltro desumibile dalla stessa relazione di irregolarità, nella quale viene dato conto dell'esame condotto sui report giornalieri e mensili. Nella memoria depositata agli atti, l'agente contabile riscossore ha dato conto dell'attendibilità della reportistica prodotta in automatico dal sistema per la gestione digitale dei biglietti e dei controlli degli accessi ai siti, reportistica sulla base della quale sono formati i conti giudiziali, secondo la procedura dettagliata nella memoria dell'agente contabile. Come, infatti, sostenuto dalla difesa di quest'ultimo il sistema gestionale utilizzato è certificato SIAE dalla stessa Agenzia delle Entrate con protocollo n. 2016/36337 del 9 marzo 2016, successivamente rinnovato con prot. 2022/453687 del 9 dicembre 2022. Secondo le specifiche tecniche riportate nella memoria, poi, detto sistema consente la piena tracciabilità

delle operazioni di vendita: ogni transazione effettuata viene rilevata, senza che sia possibile modificarla o cancellarla. Eventuali errori di vendita sono corretti con operazioni di storno o annullamento che vengono tracciate dal sistema.

6.7. Per quanto concerne, invece, i biglietti relativi alla Card RomaPass, il processo di gestione è in capo a ZETEMA Progetto Cultura s.r.l., concessionaria del Comune di Roma, la cui rendicontazione viene eseguita utilizzando un portale specifico della stessa società, non gestito dall'agente contabile e accessibile all'amministrazione concedente per verificare la corrispondenza dei dati riportati nei Report trasmessi dall'agente contabile con quelli risultanti a sistema.

7. Se dal lato dell'agente contabile risultano assolti gli obblighi di rendicontazione, le osservazioni formulate nella relazione n. 241 del 2023 mettono in evidenza carenze nella procedura di controllo espletata dall'Amministrazione concedente; queste ultime, tuttavia, non possono riverberarsi sulla regolarità dei conti giudiziali all'esame, rappresentando aspetti che esulano dai compiti dell'agente contabile. Infatti, nell'ambito delle attività di parificazione, l'Amministrazione è tenuta a riscontrare i

dati rappresentati nel conto giudiziale predisposto dall'agente riscossore. Come correttamente sottolineato nella relazione di irregolarità, tale attività di verifica deve estendersi anche al "carico" della gestione, ossia ai biglietti venduti. Il passaggio al sistema di bigliettazione digitale, con il conseguente venir meno della possibilità di raffronto tra il conto e le matrici cartacee dei titoli di ingresso, impone all'Amministrazione di adeguare le tecniche di controllo, individuando modalità adeguate di riscontro della reportistica prodotta dall'agente contabile a corredo del conto giudiziale. Ciò si impone anche nelle ipotesi in cui il sistema gestionale utilizzato per il servizio di bigliettazione e controllo degli ingressi presenti le caratteristiche di affidabilità e immodificabilità esposte dall'agente contabile. Infatti, anche in tale ipotesi, l'Amministrazione è tenuta a controllare la rispondenza della reportistica ricevuta alle informazioni presenti nel sistema, mediante accesso diretto allo stesso o utilizzando un flusso di dati autonomamente attinto dal sistema. L'attendibilità del valore di "carico" dei biglietti emessi e delle conseguenti riscossioni deve altresì essere verificata esaminandone la coerenza con le informazioni a sistema in merito agli accessi

ai siti culturali, così da avere un riscontro indiretto dei dati di emissione dei titoli, attraverso i flussi di ingresso fisico, al netto delle fisiologiche differenze tra le due basi informative.

7.1. Nella fattispecie di cui è causa, come rappresentato dal Giudice designato, l'Amministrazione non ha espletato i riscontri autonomi sui dati forniti dall'agente contabile, essendosi limitata a verificare annualmente la corrispondenza tra gli importi dichiarati all'interno dei conti giudiziali con le somme effettivamente versate nelle casse del museo. Tali modalità di controllo non integrano in alcun modo i requisiti di autonomia e alterità delle operazioni di riscontro rispetto all'agente originatore del dato. Pur non essendo emersi elementi idonei a gettare dubbi sull'attendibilità dei dati esposti nei conti giudiziali all'esame, come anche sottolineato nelle conclusioni dell'Organo requirente, le modalità del controllo effettuato non risultano in linea con quanto richiesto alle attività di parificazione. Va, pertanto, richiamata l'esigenza che, nei futuri cicli di rendicontazione, l'Amministrazione espleti appieno le proprie prerogative di controllo, mediante accesso diretto alla piattaforma di vendita dei biglietti e di accesso ai siti, nonché ai conti correnti

su cui sono registrate le transazioni di vendita, in modo da poter verificare la corrispondenza tra i titoli emessi e quelli effettivamente utilizzati e tra i flussi in entrata e quelli in uscita nei conti correnti di appoggio.

8. Quanto agli ulteriori due rilievi mossi nella relazione di irregolarità n. 241 del 2023, gli stessi trovano superamento alla luce delle deduzioni formulate in giudizio dall'agente Electa S.p.a. In particolare, quanto alla rilevata assenza di documentazione attestante i riversamenti effettuati dal concessionario in Tesoreria, sono state allegate alla memoria difensiva le singole contabili che dimostrano gli avvenuti pagamenti degli importi dovuti nelle annualità 2017-2019, emesse dall'istituto di credito che ha effettuato le transazioni. Gli importi da ciò desumibili coincidono con quanto riportato nelle colonne "Versamento conto competenza" e "Versamento conto residui" dei prospetti dei conti giudiziali e con gli elenchi dei bonifici allegati in calce ai conti all'esame.

8.1. In merito invece alla discrasia tra le voci dei report elettronici mensili e quelli mod. 12 in formato excel, riscontrata nelle verifiche condotte a campione dal Giudice designato sul mese di aprile

2017 del sito Terme di Diocleziano, vengono illustrate nel dettaglio le ragioni alla base delle differenze e forniti gli elementi per la riconciliazione dei dati dei due modelli. Più in dettaglio, il valore del Report incassi risulta superiore a quello del mod. 12 del corrispondente mese in quanto nel primo sono riportate alcune voci (specificamente indicate in parte narrativa) che non confluiscono nel conto giudiziale e, conseguentemente, non sono riportate o sono riclassificate nel mod. 12, ai fini del calcolo degli incassi di biglietteria ordinaria e dell'aggio del Concessionario (trattasi dei servizi aggiuntivi il cui incasso spetta solo al Concessionario, degli incassi per biglietti di altri siti culturali e della quota parte del prezzo dei biglietti relativa al supplemento di valorizzazione). Sottraendo quindi gli importi relativi a queste tre voci dal Report incassi, si arriva ad un totale incassi di biglietteria pari a € 52.483,50 e ad un numero di biglietti totali di 14.500 (di cui 7.671 paganti e 6.829 gratuiti) in coerenza con quanto riportato nel report Mod. 12.

9. In conclusione, esaminata la documentazione agli atti, il Collegio, in accoglimento della richiesta dell'agente contabile e in linea con le conclusioni formulate dall'Organo requirente, dichiara regolari

le gestioni relative alle attività di riscossione degli incassi di entrata del Museo Nazionale Romano, per gli anni 2017-2019 e, per l'effetto, ammette a discarico l'agente contabile Electa S.p.A.

10. Le argomentazioni svolte in tema di modalità di controllo dei conti giudiziali per tale tipologia di attività, a seguito dell'informatizzazione del servizio di biglietteria, devono costituire elementi di indirizzo e di orientamento per le attività di parificazione dei conti di competenza dell'Amministrazione nei futuri esercizi finanziari.

11. L'assenza della richiesta di addebiti economici all'agente contabile e la novità delle questioni trattate determinano la compensazione delle spese di lite tra le parti.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando nel giudizio di conto iscritto al n. 80249 del registro di segreteria, dichiara la regolarità dei conti giudiziali n. 57205, n. 57206 e n. 57207 e, per l'effetto, ammette a discarico l'agente contabile Electa S.p.a. in epigrafe.

Dichiara la compensazione delle spese legali.

Nulla per le spese di giudizio.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti di rito.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 7 maggio 2024.

L'Estensore
Angelo Maria Quaglini
F.to digitalmente

Il Presidente
Antonio Ciaramella
F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 18 giugno 2024.

IL DIRIGENTE

LUCIANA TROCCOLI

F.to digitalmente