



Sent. n.292/2024

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. Anna Bombino          | Consigliere      |
| dott. Angelo Maria Quaglini | Consigliere rel. |

ha emesso la seguente

SENTENZA

nel giudizio di conto iscritto al n. 80250 relativamente ai conti giudiziali n. 57219 (depositato il 24.1.2023), n. 57196 (depositato il 24.1.2023), n. 57197 (depositato il 24.1.2023), n. 58937 (depositato il 20.7.2023), n. 58952 (depositato il 31.7.2023) e n. 58951 (depositato il 31.7.2023), nei confronti della 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, l'Avv. De Vergottini per Electa S.p.a. e il Pubblico Ministero nella persona del S.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 Parco archeologico del Colosseo; in maggior dettaglio i conti sono stati resi dall'agente riscossore Electa S.p.a. per i seguenti periodi: n. 57219 per il 2017; n. 57196 per il 2018; n. 57197 per il 2019; n. 58937 per il 2020; n. 58952 per il 2021; n. 58951 per il 2022. Essi sono stati depositati accompagnati dell'attestazione di regolarità da parte del Direttore della Ragioneria Provinciale dello Stato.

2. Il presente giudizio trae origine dalla relazione n. 252/2023 con la quale il Giudice designato, all'esito dell'esame dei conti in epigrafe, ha formulato, ai sensi dell'art. 147, c. 2, c.g.c., richie-

sta di pronuncia collegiale su due questioni preliminari e, in via successiva, richiesto di statuire in merito alla regolarità delle gestioni in discorso.

**3.** Dopo una dettagliata ricostruzione dell'evoluzione e della natura giuridica del Parco archeologico del Colosseo, la relazione n. 252/2023 specifica che le gestioni all'esame trovano fonte, originariamente, nel contratto di concessione, e successiva annessa convenzione, stipulati tra l'ente (l'allora Soprintendenza per i Beni Archeologici di Roma, cui poi è subentrato nel 2017 il Parco archeologico del Colosseo) e la Mondadori Electa S.p.a.; con tale atto l'amministrazione concedente affidava alla seconda la gestione del servizio relativo agli incassi derivanti dalla vendita dei biglietti del Parco archeologico. Sotto il profilo cronologico il rapporto concessorio si è articolato in una serie di passaggi negoziali. Inizialmente venne stipulato l'atto di concessione del 4 agosto 1997 (n. repertorio 6952) disciplinante il servizio editoriale e di vendita delle riproduzioni di beni culturali, nonché la realizzazione di cataloghi e di materiale informativo. Parallelamente venne adottato l'atto di concessione del 3 settembre 1997 (n. repertorio 6978) recante la disciplina della gestione telematica del servizio di biglietteria e

del controllo accessi, incluso il servizio di prenotazione e prevendita dei biglietti. Per quanto concerne le caratteristiche e le modalità del servizio, con riguardo all'emissione dei titoli di accesso, l'art 2 stabiliva che i biglietti venissero emessi utilizzando un sistema informatico che permettesse di stampare di volta in volta il tipo di tariffa differenziata, con un numero di serie continuo. La concessione e la convenzione accessoria furono poi oggetto di rinnovo con atti del 3 agosto 2001 (n. repertorio 8618 e 8619), stabilendo che la distribuzione e la vendita dei biglietti - a pagamento e gratuiti - dovesse avvenire attraverso l'utilizzo di apparecchiature informatiche che consentissero di stamparli con un numero di serie continuo pur al variare della tipologia/tariffa di volta in volta richiesta al visitatore. A ciò hanno fatto seguito un ulteriore atto di rinnovo (n. repertorio 25 del 14 luglio 2005) - di durata quadriennale - nel quale sono stati confermati i canoni stabiliti nei precedenti atti di concessione (nn. repertorio 8618 e 8619), un atto di proroga (n. repertorio 84 del 25 marzo 2009), fino alla data del 31 gennaio 2010, del rinnovo della concessione di cui al n. repertorio 25

del 14 luglio 2005, alle medesime condizioni ivi stabilite, nonché un secondo atto di proroga (n. repertorio 391 del 28 dicembre 2009), fino alla data del 31 dicembre 2010, alle medesime condizioni contrattuali.

4. Nella relazione si dà conto anche della circostanza che - in parallelo alle richiamate estensioni temporali del rapporto concessorio - l'Amministrazione, per il tramite di Consip S.p.a., provvedeva ad avviare la procedura di evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di biglietteria e vigilanza presso i siti del Colosseo, Foro Romano-Palatino e Domus Aurea, per la durata di 48 mesi e per il valore complessivo di 45 milioni di euro. Tuttavia, il bando di gara, pubblicato il 15 febbraio 2017, diveniva oggetto di un articolato contenzioso amministrativo conclusosi con la sentenza n. 5773/2017 del Consiglio di Stato la quale, in riforma della pronuncia n. 8009/2017 del TAR del Lazio, dichiarava illegittimo il bando *"nei limiti in cui dispone[va] una gara d'appalto non circoscritta al solo servizio di biglietteria ed alle attività ad esso meramente accessorie (ivi comprese le attività di informazione, come sopra precisate), bensì esteso anche ai servizi di*

«fornitura, noleggio e gestione di radioguide, audioguide / videoguide» e di «di guida e assistenza didattica»". Inoltre, anche il successivo bando di gara, pubblicato in data 28 ottobre 2019, veniva impugnato mediante ricorso per ottemperanza, accolto con pronuncia del Consiglio di Stato n. 2259/2021 la quale dichiarava nulle le disposizioni della *lex specialis* di gara oggetto di contenzioso (in particolare l'assegnazione al servizio di biglietteria del ruolo di prestazione principale, a fronte della qualificazione dei servizi di assistenza alla visita come prestazioni secondarie, in violazione di quanto previsto dall'art. 117 del d.lgs. n. 42/2004 e delle statuizioni della precedente pronuncia n. 5773/2017).

5. In questo contesto negoziale e fattuale, a seguito dell'esame dei conti in epigrafe, il Giudice designato mette in luce due profili di potenziale criticità. Il primo attiene alla regolarità delle gestioni sotto il profilo della legittimità dell'affidamento diretto iniziale e delle ripetute proroghe dell'atto di concessione costituenti il titolo giuridico per l'esercizio, da parte dell'agente contabile, dell'attività di riscossione degli incassi del Parco archeologico. Il secondo riguarda più direttamente la ren-

dicontazione, afferendo all'incertezza nell'individuazione del "carico" delle gestioni in esame, rispetto al quale poter valutare i riversamenti effettuati dall'agente contabile, con contestuale omessa attuazione della clausola di cui all'art. 6 della convenzione datata 3 settembre 1997 nella parte in cui la stessa prevedeva un sistema informatizzato di gestione delle biglietterie e di rendicontazione e prevendita dei biglietti al fine di migliorare la qualità e l'efficienza del servizio. A ciò si accompagnano, poi, osservazioni contabili relative alle singole gestioni, seppur di portata non rilevante rispetto alle dimensioni delle somme oggetto di rendicontazione.

**6.** Quanto al primo profilo, in una prospettiva evolutiva del giudizio di conto, non limitato allo scrutinio della mera correttezza dei singoli fatti gestionali e della relativa rappresentazione contabile, ma esteso ad una valutazione di conformità dell'intera gestione al quadro normativo di riferimento, la relazione individua due motivi ostativi alla dichiarazione di discarico dell'agente contabile. Il primo attiene alla circostanza che il servizio di biglietteria sarebbe stato attribuito senza previa espletazione di una gara pubblica; l'affidamento sarebbe

avvenuto in via diretta, mediante la convenzione del settembre 1997, integrativa della concessione dell'agosto del medesimo anno relativa alla prestazione principale (servizio di *bookshop* dell'ente). Essendo il servizio di biglietteria un'attività differente, seppur accessoria, rispetto a quella principale, il suo affidamento diretto alla Electa Mondadori S.p.a. apparirebbe, ad avviso del Giudice designato, in contrasto con i canoni pro-concorrenziali alla base della disciplina degli affidamenti pubblici. In secondo luogo, i susseguiti rinnovi automatici della concessione del 1997, originariamente di durata quadriennale con possibilità di rinnovo, avrebbero comportato un rilevante vantaggio economico all'aggiudicatario, come riportato in dettaglio nella relazione n. 252/2023 tramite l'esame dei dati dei ricavi d'esercizio, in particolare quelli localizzati nella regione Lazio, della Società cooperativa Culture, per le annualità 2020, 2021 e 2022, desunte dai bilanci depositati.

**6.1.** Secondo quanto precisato nella medesima relazione introduttiva del presente giudizio, peraltro, l'efficacia temporale delle relative proroghe si arresterebbe all'anno 2010, lasciando l'attività

dell'agente contabile priva di "copertura regolatoria" per il periodo intercorrente tra il 2010 e il 2017, nel quale il servizio sarebbe stato svolto in regime di estensione di fatto.

**6.2.** Al riguardo, dall'analisi della documentazione depositata, emerge come un primo rinnovo della concessione quadriennale sia avvenuto nel 2001 e, successivamente, nel 2005. A ciò hanno fatto poi seguito due ulteriori proroghe: la prima il 25 marzo 2009 - repertorio n. 84 - dopo la circolare n. 123 del 14 luglio 2008 del Direttore generale per il bilancio e la programmazione economica, con la quale si invitava la Soprintendenza a sospendere temporaneamente l'avvio di nuove procedure di gara per l'affidamento dei servizi in questione. A seguito di tale circolare, la Soprintendenza sollecitava direttive sulla procedura da adottare per l'affidamento dei servizi, in vista della scadenza contrattuale del rapporto. Con comunicazione del Direttore generale per il bilancio - protocollo 3298 - si preannunciava l'emanazione di direttive e si indicava "come unica alternativa alla chiusura dei servizi" - nelle more della predisposizione di una circolare - "una proroga fino all'emanazione di un nuovo bando di gara".

**6.3.** Si perveniva così a disporre l'ulteriore proroga,

con delibera del Consiglio di Amministrazione n. 83 del 25 marzo 2009, della concessione, fino al 31 gennaio 2010 alle medesime condizioni stabilite, salvo le modalità di versamento dei "proventi mostre".

**6.4.** Infine, a dicembre 2009, la Soprintendenza - per evitare l'interruzione dei servizi offerti dal Concessionario, nonché al fine di deliberare un programma certo di entrate per l'esercizio finanziario 2010 - disponeva la proroga fino alla data del 31 dicembre 2010. Dopo tale data, la relazione afferma che non è fornita alcuna documentazione volta a giustificare i reiterati rinnovi che si sono succeduti nel tempo.

**6.5.** A ciò si aggiunge che l'impianto documentale include due comunicazioni (a firma della Direttrice del Parco e del Responsabile del servizio di valorizzazione), trasmesse telematicamente dal Parco Archeologico del Colosseo alla concessionaria Electa Mondadori e alla Soc. Cooperativa Culture. La prima, recante prot. n. 512 del 31.01.2023, ha ad oggetto la cessazione dell'erogazione, da parte del soggetto riscossore, del servizio pubblico regolato dall'atto concessorio dell'agosto 1997. In particolare, l'ente concedente comunica formalmente "la conclusione della

gestione dei servizi di bigliettazione, controllo accessi, visite guidate ed attività didattica a partire dal 1° maggio 2023".

**6.6.** Con la seconda, recante prot. n. 1.339 del 08.03.2023, di contro, l'Amministrazione rappresenta ai destinatari della missiva l'esigenza di posticipare la data di interruzione dell'erogazione dei servizi di cui sopra al 1° ottobre 2023, "considerata la mancata aggiudicazione definitiva della gara d'appalto per l'affidamento del servizio di biglietteria presso il Parco archeologico del Colosseo (gara CONSIP ID 2514)". Ad avviso del Giudice designato, dal tenore letterale delle predette comunicazioni sembrerebbe indirettamente evincersi, in via presuntiva, il protrarsi del rapporto concessorio (nato nel 1997) anche oltre il 2010, sino al maggio 2023, pur in assenza di atti di rinnovo espressamente adottati.

**6.7.** Nella prospettazione della relazione n. 252 del 2023, tale *modus operandi* di estensione temporale espressa o tacita del rapporto concessorio giunto a scadenza assumerebbe connotati illegittimi, alla luce della consolidata giurisprudenza amministrativa (*ex multis* Cons. Stato n. 2882 del 2009 e 8292 del 2023) e contabile (Sez. giur. Umbria, sent. n. 11/2022).

**7.** In merito al secondo profilo di criticità sollevato

dal Giudice designato, la relazione sottolinea l'incertezza che caratterizza la documentazione tesa a dimostrare i biglietti venduti dall'agente in violazione di quanto richiesto dalla convenzione del 3 settembre 1997. Quest'ultima, all'art. 1, stabiliva che *"forma oggetto della presente convenzione la gestione della biglietteria e del controllo accessi, incluso il servizio di prenotazione e prevendita dei biglietti, nelle aree archeologiche e nelle sedi museali dell'Anfiteatro Flavio, del Foro Romano - Palatino, delle Terme di Caracalla, delle Terme di Diocleziano, di Palazzo Massimo e di Palazzo Altemps, con la realizzazione di un sistema informativo e di collegamento telematico. In particolare la Soprintendenza affida al Concessionario la gestione telematica del sistema di emissione e annullamento dei titoli di accesso, del servizio di stampa dei titoli di accesso nonché della loro gestione a magazzino, l'attività di tesoreria e cassa, la gestione delle biglietterie e del controllo degli accessi, la gestione del sistema di informazione telefonica, l'attivazione delle reti di prevendita e di prenotazione dei biglietti"*.

**7.1.** Per quel che concerne, poi, le modalità di con-

trollo tra l'emesso il venduto e il versato, significativo rilievo, per quanto qui maggiormente interessa, rivestiva l'art. 6 della convenzione, in forza del quale doveva essere predisposto, a cura del Concessionario, un collegamento in tempo reale, tra il sistema di emissione e quello di annullamento dei biglietti di ingresso con il CED della Soprintendenza, così da consentire il controllo diretto sul numero dei titoli emessi e sulla loro vendita e prevendita. Le spese di collegamento e delle attrezzature terminali presso la Soprintendenza erano a carico del Concessionario e, in ogni caso, la Soprintendenza si riservava, comunque, la facoltà di effettuare, in qualsiasi momento, qualsivoglia controllo sui citati sistemi.

7.2. Per quanto riguarda, invece, il resoconto contabile, in base alla convenzione, il Concessionario doveva 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. In tale 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. Al bilancio, andavano allegate le quietanze in originale dei versamenti effettuati dal Concessionario presso la Tesoreria Provinciale dello Stato.

**7.3.** Le richiamate disposizioni convenzionali sono state oggetto di un rinnovo, nel 2001, n. repertorio 8618, previa relazione positiva della Soprintendenza circa i risultati della gestione dei servizi affidati al Concessionario.

**7.4.** Nell'atto di rinnovo della concessione, all'art. 16, si stabiliva, fra l'altro, che il concessionario doveva trasmettere 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.

**7.5.** 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.

7.6. All'atto del rinnovo del 2005, l'art. 12 della convenzione, per quanto concerne i servizi di biglietteria, stabiliva che la distribuzione e la vendita dei biglietti, a pagamento e gratuiti, attraverso l'utilizzo di apparecchiature informatiche comprendesse anche la loro emissione, stampa ed annullamento. Si precisava, altresì, che:

- i biglietti dovevano essere emessi tramite un sistema che permettesse di stamparli con un numero di serie continuo pur al variare della tipologia/tariffa di volta in volta richiesta al visitatore, tra quelle previste dall'Amministrazione;
- i biglietti dovevano essere emessi su carta, banda magnetica o smart card, secondo i corrispondenti standard ISO. Sui biglietti dovevano comparire, oltre al logo del servizio, i seguenti elementi: museo, numero progressivo, tipologia, prezzo, data/ora di ingresso;
- sui biglietti doveva inoltre essere stampato un

identificativo numerico a barre, ai fini di anti-contraffazione e di controllo sistema, generato con uno specifico programma aggiornabile sotto il controllo della Soprintendenza;

- relativamente al servizio di biglietteria, entro il giorno successivo a quello dell'emissione doveva essere inviato telematicamente alla Soprintendenza il tabulato attestante la quantità ed il tipo dei titoli emessi anche in prevendita, con l'indicazione del numero dei visitatori, differenziati tra italiani e stranieri, entrati ora per ora. Ai fini statistici il Concessionario doveva fornire mensilmente alla Soprintendenza - entro il quinto giorno successivo all'ultimo del mese precedente - le rilevazioni dei visitatori, a pagamento e non, con riscontro dei biglietti venduti e le somme introitate.

**7.7.** Così ricostruito il quadro regolamentare, il Giudice designato rileva come, venuto meno il sistema di bigliettazione con matrici cartacee, attraverso la verifica delle quali risultava possibile effettuare un riscontro certo del "carico" dell'agente contabile, l'individuazione di documentazione giustificativa, anche digitale, idonea a suffragare i valori di riscossione indicati nei conti giudiziali in esame,

passasse attraverso l'obbligo, per il Concessionario, di predisporre un collegamento in tempo reale, tra il sistema di emissione dei biglietti di ingresso con il CED della Soprintendenza, così da consentire il controllo diretto sul numero dei titoli emessi e sulla loro vendita e prevendita (art. 6 della convenzione). Secondo quanto riferito in sede istruttoria dall'Amministrazione concedente (nota del 20 ottobre 2023), detto controllo è stato, invece, eseguito sulla base della documentazione trasmessa con periodicità giornaliera e mensile comprovante il numero e la tipologia di biglietti emessi e il relativo incasso. Al riguardo, il Giudice designato dubita che tale documentazione, pur dimostrando, nel campione estratto, una congruità tra tali prospetti e le risultanze dei relativi conti giudiziali, possa assumere portata probatoria dirimente, in quanto la stessa è stata predisposta dallo stesso concessionario. Ai fini delle verifiche sulla correttezza dei valori inseriti nei conti giudiziali in esame, dunque, i predetti prospetti non apparirebbero sufficienti, esponendo dati originati dal medesimo agente contabile e consistendo sostanzialmente in una dichiarazione da parte di quest'ultimo sulle cifre riscosse.

**8.** Quanto poi agli aspetti contabili, la relazione

n. 252/2023, dopo aver dato conto dei provvedimenti che disciplinano il prezzo dei vari biglietti e le quote di ripartizione tra concessionario, concedente e Roma Capitale, riferisce in merito agli esiti dei riscontri sulle singole annualità, precisando come l'analisi effettuata ha portato a concludere per *"la sostanziale rispondenza - se si eccettuano alcune discrasie di non significativo importo considerata la mole complessiva delle stesse - tra valori riportati nei relativi prospetti di conto e i report di dettaglio predisposti dallo stesso agente contabile nel corso delle singole gestioni"*.

**9.** Più in particolare, quanto alle specifiche problematiche contabili rilevate, per il conto n. 57219 (gestione 2017) la relazione specifica che non sono state verificate le rimanenze iniziali di euro 511.226,14, attesa l'assenza del deposito del conto per il 2016.

**9.1.** Inoltre, a seguito di un esame comparativo dei prospetti di conto n. 57219 (gestione 2017) e n. 57196 (gestione 2018) è emerso che la somma rimasta da versare al termine del 2017, pari a euro 1.050.444,85, non corrisponde al saldo riconducibile alla fine dell'esercizio precedente, così come indicato nel prospetto del 2018 (euro 1.024.505,53). La discrasia

tra i due importi (euro 25.939,32), secondo quanto riferito dall'Amministrazione concedente (mediante nota di riscontro prot. n. 3273 del 25.07.2023), sarebbe da imputare al periodo della gestione provvisoria della Soprintendenza sul Parco archeologico del Colosseo a seguito della sua istituzione, giusta nota del Segretariato Generale prot. 6440 del 5 maggio 2017. Il conto giudiziale del 2017, infatti, fa capo alla "Soprintendenza Speciale Archeologia Belle Arti e Paesaggio di Roma" e la "differenza somme rimaste da versare" riguarderebbe, pertanto, sia i siti del Parco archeologico del Colosseo (Colosseo, Foro Romano-Palatino), sia le Terme di Caracalla (sito afferente alla Soprintendenza Speciale Archeologia Belle Arti e Paesaggio di Roma). Nel 2018, invece, i conti giudiziali dei due enti sono stati separati: le somme rimaste da versare del 2017 sono di conseguenza suddivise come "somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente" nei conti giudiziali dei rispettivi istituti (non verificabili, in quanto non tutti depositati).

**9.2.** I conti n. 57196 (gestione 2018), n. 57197 (gestione 2019) non appaiono presentare in concreto criticità suscettibili di inficiare la rappresentazione formale della gestione finanziaria realizzata

dall'affidatario del servizio di riscossione, fatta salva l'inclusione - nelle rimanenze iniziali e finali 2018 degli importi di euro 6.803,89 e di euro 4.877,49 che si riferiscono alla quota non incassata dal concessionario, relativa all'86 per cento della "Carta del docente e 18 App del 2017 e 2018". Seppur di importo trascurabile e non in grado di inficiare la rappresentazione contabile, il Giudice designato rileva come tali somme - non essendo incassate - non dovrebbero confluire nel conto.

**9.3.** I conti n. 58937 (gestione 2020), n. 58952 (gestione 2021) e n. 58951 (gestione 2022) rispecchiano sostanzialmente il resoconto della gestione delle somme rimaste da versare nell'esercizio precedente, nonché di quelle riscosse e versate nell'anno di competenza, con allegata adeguata documentazione giustificativa e al netto di minime di discrasie, rispettivamente di 6,96 euro, di euro 23,06 (in positivo) e di euro 75,88.

**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:

- 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);*

*- 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 redigente.*

**11.** In data 10 aprile 2024, compariva in giudizio il Parco Archeologico del Colosseo, in persona del direttore *pro-tempore* con articolata memoria difensiva

nella quale formula osservazioni in merito ai profili di criticità sollevati dalla relazione 252/2023. In primo luogo, specifica che la concessione del 1997 prevedeva un canone per i soli servizi di bookshop e non anche per i servizi di biglietteria, rispetto ai quali era dovuto dal concessionario un aggio assolutamente in linea rispetto ai parametri previsti dal Decreto 507/1997 (che dispone un limite massimo del 30%).

**11.1.** In merito al primo profilo di criticità (estensione dell'oggetto della concessione al servizio di biglietteria senza previo esperimento di gara e successiva proroga nel tempo dello stesso anche in via tacita) l'Amministrazione richiama l'esigenza di distinguere due fasi temporali: a) quella dal 1997 (data di affidamento della concessione) al 2017 (data di istituzione del Parco Archeologico del Colosseo); b) quella successiva dal 2017 ad oggi.

**11.2.** La prima fase è stata caratterizzata da una normativa speciale in tema di proroga della durata dei rapporti concessori in essere, con soggetti diversi dall'odierno Parco Archeologico del Colosseo. Una prima proroga ex lege è stata disposta con l'art. 14 del d.l. n. 159 del 2007, ai sensi del quale *"In attesa dell'entrata in vigore della disciplina*

*sull'affidamento integrato dei servizi aggiuntivi di cui ai commi 1 e 2, 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 aprile 2008". Successivamente, l'art. 7 comma 5 del d.l. n. 194/2009 ha previsto che: "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".*

**11.3.** In data 28 giugno 2010 la Soprintendenza avviava una manifestazione di interesse alla partecipazione alla gara secondo le indicazioni delle "Linee guida" della Direzione Generale per la Valorizzazione del

Patrimonio. Successivamente, a seguito di un contenzioso relativo alla legittimità dei bandi e delle stesse linee guida, la Soprintendenza interrompeva l'iter in autotutela. Le procedure di affidamento riprendevano nel 2015, mediante stipula del disciplinare con Consip per la predisposizione degli atti di gara, una volta adottate le nuove linee guida ministeriali. Nelle more, con parere del 13 gennaio 2017 (prot. 660, all. 1 alla memoria dell'Amministrazione) l'Ufficio legislativo del Ministero confermava la prosecuzione del rapporto concessorio con l'originaria estensione su tutto il perimetro della ex Soprintendenza; infine, con nota del 7 settembre 2017 (prot. 12129, all. 2 alla memoria) veniva espresso parere favorevole alla continuità dell'attività di valorizzazione per tutto il 2018 a cura del Concessionario in essere, nelle more dell'espletamento delle procedure di gara.

**11.4.** Venendo poi alla seconda fase, che prende le mosse dall'istituzione del Parco Archeologico del Colosseo nel 2017 (d.m. n. 15 del 12.1.2017), istituto caratterizzato da speciale autonomia (scientifica, finanziaria, contabile e amministrativa), l'Amministrazione precisa di aver avviato le attività dal 2018. Quest'ultima rappresenta di aver agito, sin

dall'inizio, per superare le criticità della gestione ereditata, pur nella necessità di dover garantire, *medio tempore*, la fruizione del bene culturale, ora inquadrato come servizio pubblico essenziale (art. 1, d.l. n. 146/2015). In questo quadro, ad avviso dell'Amministrazione, il servizio di biglietteria è chiaramente un elemento strumentale a garantire la libera fruibilità del servizio di "apertura al pubblico" degli istituti e luoghi della cultura che, stando quanto sopra, si pone come un obbligo strumentale alla soddisfazione di diritti costituzionalmente garantiti e dunque assolutamente non limitabile. Per tali ragioni, nelle more dell'espletamento della procedura di gara, era indispensabile comunque garantire l'erogazione del servizio e conseguentemente assicurare lo svolgimento di tutte le attività allo stesso strumentali.

**11.5.** Esclusa, quindi, la possibilità di procedere ad una procedura di affidamento "ponte" e non essendo contemplato l'istituto dell'appalto - introdotto solo a far data dal 2020 con l'art. 8 c. 7 bis del d.l. n. 76/2020 - l'unica soluzione possibile per l'amministrazione è stata quella di proseguire nel rapporto in essere con il concessionario nelle more dell'avvio della procedura ordinaria di affidamento che, in

virtù dell'accordo con la Consip, ha visto la pubblicazione del bando l'8.2.2017, per l'assegnazione dei servizi di biglietteria (lotto 1) e di vigilanza (lotto 2), con riserva di successiva procedura per i servizi di valorizzazione. A seguito del contenzioso instauratosi innanzi al giudice amministrativo, sia in fase cautelare (in particolare le ordinanze del Consiglio di stato 2214/2017 e 2866/2017) sia nel merito (TAR Lazio 8009/2017 e Consiglio di stato n. 5773/2017), il bando veniva annullato, per quanto di rilievo in questa sede (lotto 1), rendendo necessario l'avvio di una nuova procedura, pubblicata il 21.10.2019. Anche tale nuova gara era oggetto di impugnazione e, per la parte relativa al servizio di biglietteria, nuovamente oggetto di annullamento (Consiglio di stato n. 2259/2021). Ciò ha infine indotto l'Amministrazione, anche in ragione delle modifiche intervenute con d.l. n. 76/2020, ad optare per la soluzione dell'appalto del servizio di biglietteria, unitamente a quelli del controllo accessi e call center. Con nuovo bando del 7.10.2022 veniva avviata la nuova procedura, anch'essa oggetto di contenzioso privo di successo, portando all'aggiudicazione del contratto nel novembre 2023.

**11.6.** Quanto all'ulteriore profilo di censura contenuto nella relazione n. 252/2023, consistente nella mancata attivazione del sistema di controllo telematico ex art. 6 della convenzione del 1997, l'Amministrazione riferisce che tale applicativo informatico è stato sviluppato dal concessionario, ma che il collegamento diretto da parte del Parco archeologico ha presentato difficoltà operative, legate al posizionamento dei propri uffici all'interno di aree archeologiche caratterizzate da problematiche di realizzazione delle infrastrutture di rete. Solo a partire dal 2020 sono stati conclusi i lavori di connessione in fibra ottica consentendo il collegamento diretto al sistema di biglietteria. Quanto a quest'ultimo, come comunicato dal soggetto gestore (Coopculture), l'Amministrazione precisa che detto sistema "non permette la cancellazione o alterazione dei dati di vendita" e "gli accessi sono controllati dal sistema in tempo reale ed i dati confluiscono nello stesso database" ed essi sono trasmessi alle amministrazioni tramite report giornalieri. I biglietti sono inoltre identificati in modo univoco "attraverso un codice criptato di 14 cifre". Il sistema produce automaticamente il citato "report incassi" sulla base dei dati delle vendite che sono automaticamente trasmesse

nel database centrale dal punto vendita. Il report incassi è equiparabile "ad uno scontrino di cassa". A partire da quest'ultimo viene poi redatto manualmente il documento recante la ripartizione delle specifiche quote (aggi del gestore e quote spettanti al Parco). Inoltre, Coopculture ha evidenziato che il sistema informatico per la vendita di biglietti è certificato SIAE dalla stessa Agenzia delle Entrate con Prot. 2016/36337 del 9 marzo 2016, successivamente rinnovato con Prot. 2022/453687 del 9 dicembre 2022.

**11.7.** L'amministrazione illustra altresì i controlli effettuati nei confronti del gestore del servizio di biglietteria, specificando che essi sono consistiti nel riscontrare la rispondenza delle entrate ai dati degli incassi evidenziati nei report inviati dal gestore di biglietteria.

**11.8.** Quest'ultimo, infatti, ha sempre trasmesso al Parco archeologico del Colosseo file che sono generati automaticamente dalla piattaforma informatica di vendita, di riepilogo dei biglietti venduti quotidianamente, settimanalmente e mensilmente. Dunque, si tratta di file generati direttamente dal sistema ed il cui contenuto non è modificabile. Precisa, infine, che con il nuovo affidamento dell'appalto di servizi

ad un nuovo RTI sono state assicurate modalità di monitoraggio diretto al personale del Parco archeologico del Colosseo sui biglietti emessi; in particolare tre unità individuate (Direttore, Responsabile Servizio Bilancio e Contabilità, Responsabile Servizio di Valorizzazione) potranno accedere alla piattaforma di vendita in tempo reale, visionare le informazioni relative al numero di passaggi per singolo varco, così da verificare la corrispondenza tra titoli emessi e utilizzati, nonché disporranno di accesso al conto corrente bancario dell'RTI in cui sono registrate le transazioni.

**11.9.** Sulla base dei chiarimenti forniti, l'Amministrazione conclude chiedendo l'approvazione dei conti giudiziali e il conseguente discarico dell'agente reddente.

**12.** In data 17 aprile 2024, presentava le proprie conclusioni la Procura erariale. Quanto al profilo di criticità legato al rapporto negoziale ripetutamente prorogato con il concessionario uscente, l'Organo requirente reputa condivisibile la ricostruzione operata dal Parco archeologico del Colosseo. Nel senso della regolarità delle gestioni, anche sotto il profilo del quadro amministrativo che ne è alla base,

militerrebbero: la natura di servizio pubblico essenziale e di prestazione indispensabile attribuibile alla fruizione di un bene culturale quale il Parco archeologico in discorso e, di conseguenza, la necessità del relativo servizio di biglietteria; le complessità derivanti dal contenzioso instauratosi su tutte le procedure di gara avviate per tale servizio; il legittimo affidamento nella possibilità di prosecuzione del servizio di valorizzazione con il concessionario uscente, maturato in forza del parere del 13.1.2017 dell'Ufficio legislativo del Ministero e di quello del Segretario generale del 7.9.2017.

**12.1.** In ordine alla seconda delle criticità poste, la Procura ritiene complessivamente attendibile, alla luce di quanto documentato con gli allegati 6, 7 e 8 alla memoria difensiva dell'Amministrazione, e nonostante l'ammissione del mancato formale rispetto dell'art. 6 della convenzione del 3 settembre 1997, la precisa descrizione del funzionamento del sistema informatico di reportistica fornito da Coopculture ed il sistema dei controlli svolti dal Parco, "a compensazione" della mancata attuazione dell'art. 6 cit.

**12.2.** Rimette infine alle determinazioni ultime del Collegio la valutazione in merito alla necessità o quantomeno all'opportunità di richiedere eventuali

integrazioni istruttorie a riscontro di quanto dichiarato da Coopculture (all. 7 della memoria difensiva). In alternativa conclude per la declaratoria di regolarità dei conti giudiziali oggetto di scrutinio, nonché per il discarico dell'agente contabile.

**13.** 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 Parco archeologico del Colosseo da parte della società Electa, individuando anche le disposizioni normative che hanno fondato inizialmente l'affidamento diretto del medesimo servizio (art. 1, c. 5, l. n. 78/1997) e la successiva proroga ex lege (art. 7, c. 5, d.l. n. 194/2009), nonché richiamando il parere del 13.1.2017 dell'Ufficio legislativo MIBACT che ha implicitamente riconosciuto il regime di proroga nel quale verteva la concessione del servizio di biglietteria, fino all'esaurimento della nuova procedura di gara.

**13.1.** Quanto ai profili di criticità attinenti alla rendicontazione e, più in dettaglio, 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 Sovraintendenze succedutesi nel corso degli anni di esercitare un controllo diretto sui titoli emessi, in completa autonomia. Ciò con esclusione del Parco archeologico del Colosseo che - a differenza degli altri istituti - non si era dotato di un CED, ma ha sempre avuto la possibilità di accesso diretto mediante credenziali (come da schermata di visione del sistema allegata alla memoria, doc. 16). Ribadisce quanto già riportato nella memoria dell'Amministrazione in merito alla certificazione del sistema Snapp in uso e all'attendibilità delle registrazioni, le quali non sarebbero modificabili o cancellabili. Detto sistema, inoltre, produce una reportistica che può essere consultata sia in tempo reale, sia ricevuta via mail a fine giornata, anche dal Parco archeologico del Colosseo. Tra questi va ricordato il "report incassi" che equivarrebbe ad uno scontrino di cassa, di riepilogo del venduto giornaliero per singolo sito e 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 precisato, non è modificabile dall'agente contabile.

**13.2.** Alla luce di quanto sopra, conclude la memoria difensiva che, se è pur vero che i report trasmessi all'amministrazione "riportano dati provenienti dal medesimo agente contabile", come evidenziato dal Magistrato istruttore, è altrettanto vero che tali dati 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 delle informazioni contenute nei report.

**13.3.** Per quanto concerne, invece, i biglietti relativi alla Card RomaPass, gestita da altra società concessionaria del Comune di Roma, osserva che gli

elementi informativi per la compilazione della rendicontazione derivano dal portale messo a disposizione da tale società e, quindi, da soggetto terzo rispetto all'agente contabile.

**13.4.** Quanto poi agli specifici rilievi sui singoli conti giudiziali, in allegato alla memoria il Concessionario ha trasmesso copia del conto relativo al 2016 da cui si desume la rimanenza finale di euro 511.226,14 in coerenza con i saldi di apertura del conto n. 57219 per il 2017 (doc. 21 allegato alla memoria), nonché ha fornito giustificazione della differenza tra le somme da versare a fine 2017 e quelle indicate come rimanenze iniziali del 2018, differenza da imputarsi alla quota di incassi del sito Terme di Caracalla, afferente alla Soprintendenza Speciale Archeologica Belle Arti e Paesaggio di Roma. Al riguardo, viene illustrato il dettaglio dell'importo della differenza di euro 25.939,32 indicandone le fonti di provenienza. Viene, inoltre, allegato il conto giudiziale del 2018 reso dalla citata Soprintendenza in data 6.2.2019, nel quale è esposto, tra le rimanenze iniziali da versare, il ridetto importo (doc. 24 allegato alla memoria).

**13.5.** In merito al rilievo relativo alla presenza nelle "somme rimaste da versare" degli importi 18app e

Carta Docente (conti n. 57196 e 58937) ha segnalato che tali somme erano state inserite in accordo con gli Istituti (ivi incluso il Parco Archeologico del Colosseo), nella colonna "Differenza somme rimaste da versare" nella logica di procedere, una volta avvenuto il rimborso da parte della Direzione Generale Musei degli importi corrispondenti nei confronti di Electa, alla corresponsione della quota di spettanza all'Istituto (86%), e al discarico di tali importi nel Conto Giudiziale nelle apposite colonne "Discarico Conto residui" e/o "Discarico Conto Competenza".

**13.6.** A seguito della recente circolare della Ragioneria Territoriale dello Stato di Roma (prot. n. 1268 del 9-6-2023) che ha fatto chiarezza su tale procedura, l'intera cifra residua delle 18app e Carta Docente (inclusiva degli anni in esame) è stata messa a discarico nel conto giudiziale del 2023.

**13.7.** Infine, illustra i dati corretti esposti nei conti giudiziali a riscontro delle differenze minimali evidenziate nella relazione n. 252/2023 (euro 8 per il conto 58937, euro 23,06 per il conto 58952 e euro 75,88 per il conto 58951).

**13.8.** Sulla base delle delucidazioni fornite, la memoria conclude per la dichiarazione della regolarità delle gestioni all'esame, con discarico del reddente,

previa eventuale, ove ritenuta necessaria dal Collegio, integrazione istruttoria.

**14.** All'odierna udienza di discussione, l'Avv. De Vergottini, per Electa S.p.a., ha richiamato le considerazioni svolte negli atti depositati insistendo per la dichiarazione di regolarità delle gestioni; la Procura Regionale ha confermato le conclusioni in atti.

**15.** 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. 252/2023 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 Parco archeologico del Colosseo, resi dall'agente Mondadori Electa S.p.a. per i seguenti periodi: conto n. 57219 per il 2017; conto n. 57196 per il 2018; conto n. 57197 per il 2019; conto n. 58937 per il 2020; conto n. 58952 per il 2021; conto n. 58951 per il 2022.

**2.** A seguito del controllo espletato, con la relazione richiamata vengono mossi due rilievi critici alle

gestioni all'esame, rispetto ai quali il Giudice designato formula, in via preliminare, specifici quesiti di orientamento a questo Collegio; a ciò si aggiunge una serie di osservazioni di carattere più prettamente contabile.

**3.** Il primo profilo problematico attiene al riscontro di potenziali profili 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, da un lato, che il servizio di biglietteria venne attribuito senza previo espletamento di una gara pubblica; l'affidamento avvenne in via diretta, mediante la convenzione del settembre 1997, integrativa della concessione dell'agosto del medesimo anno relativa alla prestazione principale (servizio di bookshop dell'ente). Essendo il servizio di biglietteria un'attività differente, seppur accessoria rispetto a quella principale, il suo affidamento diretto alla Electa Mondadori S.p.a. apparirebbe, ad avviso del Giudice designato, in contrasto con i canoni pro-concorrenziali, alla base dell'ordinamento dei contratti pubblici. In secondo luogo, i susseguiti rinnovi automatici della concessione del

1997, originariamente di durata quadriennale con possibilità di rinnovo, avrebbero comportato un rilevante vantaggio economico all'aggiudicatario, come riportato in dettaglio nella relazione n. 252/2023 tramite l'esame dei dati dei ricavi d'esercizio, in particolare quelli localizzati nella regione Lazio, della Società cooperativa Culture, per le annualità 2020, 2021 e 2022.

**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. La stessa è stata poi oggetto di una serie di atti di proroga e rinnovo espressi (nel 2001, nel 2005, nel 2009 e nel 2010) 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, in data 28 giugno 2010, la Soprintendenza dava avvio alla procedura competitiva, lanciando una manifestazione di interesse alla partecipazione alla gara secondo le indicazioni delle "Linee guida" della Direzione Generale per la Valorizzazione del Patrimonio. Tuttavia, come riepilogato nella relazione di irregolarità, l'iter di affidamento del nuovo contratto di concessione veniva ripetutamente interrotto da incidenti legati al contenzioso in sede amministrativa (sia cautelari, in particolare le ordinanze del Consiglio di Stato 2214/2017 e 2866/2017, sia nel merito, in particolare

TAR Lazio 8009/2017, Consiglio di Stato n. 5773/2017 e n. 2259/2021), con ripetuti annullamenti degli atti di gara. Solo nel mese di novembre 2023 si pervenne all'aggiudicazione del nuovo contratto.

**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 aggru-

dicazione parziale; le due note del Parco archeologico (prot. 512 del 31 gennaio 2023 e prot. 1339 dell'8 marzo 2023) con cui veniva comunicata formalmente al concessionario la cessazione dell'erogazione del servizio di gestione di bigliettazione, accoglienza, controllo accessi, alla data del 1° ottobre 2023, per il subentro del nuovo operatore. Nella prospettiva dell'Amministrazione concedente la scelta di proroga nelle more dell'espletamento della gara, ai sensi della richiamata disposizione normativa, ha trovato giustificazione nella necessità di salvaguardare la fruizione del bene culturale che, in base all'art. 1, d.l. n. 146 del 2015, è inquadrato come servizio pubblico essenziale di cui all'art. 117, c. 2, lettera m), Costituzione.

**3.6.** Dal lato del privato concessionario, la prosecuzione 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 formali 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 am-

ministrativo, 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 rappresentano, fintantoché non ne sia disposta la rimozione dall'ordinamento da parte dell'autorità giudiziaria competente o di quella amministrativa, i prin-

cipali 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.

**3.13.** Ciò non esclude, naturalmente, che i potenziali profili di illegittimità nell'affidamento della concessione di biglietteria e nella successiva proroga 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 e ribaditi dalla delibera n. 629 del 2021 dell'ANAC avente ad oggetto "Concessione dei

servizi di biglietteria e dei servizi aggiuntivi per il Colosseo" (richiamata nella memoria dell'agente contabile), possano presentare profili di responsabilità amministrativa, che fuoriescono dal presente giudizio e restano in prima battuta rimessi alle valutazioni e alle autonome iniziative della Procura Regionale.

**4.** 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.

**5.** 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 Conven-

zione rep. 6978 del 3 settembre 1997 che ha disciplinato il servizio di gestione dei biglietti di ingresso.

**5.1.** 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.

**5.2.** 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.

**5.3.** 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).

**5.4.** 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.

**5.5.** 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.

**5.6.** Dalla documentazione in atti, emerge come l'agente contabile concessionario abbia adempiuto

all'obbligo di predisposizione del collegamento telematico al sistema di bigliettazione; peraltro, sebbene il Parco archeologico del Colosseo non si fosse dotato, per problemi logistici, di un centro elaborazione dati, allo stesso è stato comunque messo a disposizione l'accesso diretto al sistema mediante credenziali. Parimenti risultano rispettati anche gli obblighi di reportistica, come peraltro desumibile dalla stessa relazione di irregolarità, nella quale viene dato conto di come, dall'analisi contabile effettuata in sede istruttoria, sia emersa la *"sostanziale rispondenza tra valori riportati nei relativi prospetti di conto e i report di dettaglio predisposti dallo stesso agente contabile nel corso delle singole gestioni"*. 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 all'esame e rispetto alla quale la relazione del Giudice designato rileva una sostanziale corrispondenza. Come, infatti, sostenuto dalla difesa dell'agente contabile 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.** Se dal lato dell'agente contabile risultano assolti gli obblighi di rendicontazione, le osservazioni formulate nella relazione n. 252 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 coerenti 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.

**6.1.** 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 raffrontare la rispondenza delle entrate ai dati degli incassi evidenziati nei report prodotti e inviati dal gestore di biglietteria. Nella propria memoria il Parco archeologico ha rappresentato, da un lato, le difficoltà operative contingenti, legate al posizionamento dei propri uffici all'interno di aree archeologiche caratterizzate da problematiche di realizzazione delle infrastrutture di rete, con conseguente ostacolo al tempestivo perfezionamento del collegamento diretto al sistema gestionale del concessionario. Dall'altro lato ha fornito il dettaglio degli specifici passaggi di verifica posti in essere per supplire all'assenza di un flusso informativo autonomo di riscontro del carico dei biglietti emessi, esposto nella reportistica prodotta dall'agente contabile. Tale modalità di controllo, pur non integrando i requisiti di autonomia e alterità delle operazioni di riscontro rispetto all'agente originatore del dato, non ha restituito elementi che possano gettare dubbi sull'attendibilità dei dati esposti nei conti giudiziali all'esame, come anche sottolineato

nelle conclusioni dell'Organo requirente. Va, tuttavia, richiamata l'esigenza che, superate le difficoltà operative ed infrastrutturali, nell'ambito del nuovo assetto contrattuale in esito all'affidamento dell'appalto di servizio, 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.

7. In merito, infine, alle specifiche discrasie contabili segnalate nella relazione n. 252/2023, le stesse devono ritenersi superate alla luce delle deduzioni formulate nella memoria dell'agente contabile Electa S.p.a. In dettaglio, in allegato alla memoria il Concessionario ha trasmesso copia del conto relativo al 2016 da cui si desume la rimanenza finale di euro 511.226,14 in coerenza con i saldi di apertura del conto n. 57219 per il 2017 (doc. 21 allegato alla memoria), nonché ha fornito giustificazione della differenza tra le somme da versare a fine 2017 e quelle indicate come rimanenze iniziali del 2018,

differenza da imputarsi alla quota di incassi del sito Terme di Caracalla, afferente alla Soprintendenza Speciale Archeologica Belle Arti e Paesaggio di Roma e, quindi, non riportata nel conto del 2018 del Parco Archeologico. Al riguardo, viene illustrato il dettaglio dell'importo della differenza di euro 25.939,32 indicandone le fonti di provenienza. Viene inoltre allegato il conto giudiziale del 2018 reso dalla citata Soprintendenza in data 6.2.2019 nel quale è esposto, tra le rimanenze iniziali da versare, il ridetto importo (doc. 24 allegato alla memoria).

**7.1.** In merito al rilievo relativo alla presenza nelle "somme rimaste da versare" degli importi 18app e Carta Docente (conti n. 57196 e 58937), l'agente contabile ha segnalato che tali somme erano state inserite in accordo con gli Istituti (ivi incluso il Parco Archeologico del Colosseo), nella colonna "Differenza somme rimaste da versare" nella logica di procedere, una volta avvenuto il rimborso da parte della Direzione Generale Musei degli importi corrispondenti nei confronti di Electa, alla corresponsione della quota di spettanza all'Istituto (86%), e al discarico di tali importi nel Conto Giudiziale nelle apposite colonne "Discarico Conto residui" e/o "Discarico Conto

Competenza".

**7.2.** A seguito della recente circolare della Ragioneria Territoriale dello Stato di Roma (prot. n. 1268 del 9-6-2023) che ha fatto chiarezza su tale procedura, l'intera cifra residua delle 18app e Carta Docente (inclusiva degli anni in esame) è stata messa a discarico nel Conto Giudiziale del 2023.

**7.3.** Infine, sono stati illustrati i dati corretti esposti nei conti giudiziali a riscontro delle differenze minimali evidenziate nella relazione n. 252/2023 (euro 8 per il conto 58937, euro 23,06 per il conto 58952 e euro 75,88 per il conto 58951).

**8.** 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 Parco archeologico del Colosseo, per gli anni 2017-2022 e, per l'effetto, ammette a discarico l'agente contabile Electa S.p.A.

**9.** 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.

**10.** 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. 80250 del registro di segreteria, dichiara la regolarità dei conti giudiziali n. 57219, n. 57196, n. 57197, n. 58937, n. 58952 e n. 58951 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