REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE MARCHE

composta dai magistrati:

dr. Valter Camillo Del Rosario **Presidente**

dr. Federico Lorenzini **Consigliere**

dr. Giuseppe Vella **Primo Referendario (relatore)**

ha emesso la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. **23890** del registro di segreteria, relativo al conto giudiziale n. 60355, reso per l'esercizio finanziario 2017 da **Ugolini Loris** (C.F. GLNLRS59M17G479C), in qualità di Economo della "Fondazione Rossini Opera Festival", con sede in Pesaro;

NEI CONFRONTI DI

Ugolini Loris, in qualità di economo della "Fondazione Rossini Opera Festival"**,** rappresentato e difeso, giusta procura speciale agli atti, dagli avv.ti Simone Angelini Mattei e Giovanni Orciani, presso il cui studio legale in Pesaro, viale della Vittoria, n. 90, ha eletto domicilio;

Fondazione Rossini Opera Festival;

esaminati gli atti e i documenti di causa;

uditi nella pubblica udienza del 17 settembre 2025, con l'assistenza del segretario dott. Valerio Carletti, il relatore dott. Giuseppe Vella, il

Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale dott.ssa Mariaconcetta Pretara, e gli avvocati Simone Angelini Mattei e Giovanni Orciani per l'economo Ugolini Loris, presente in aula; assente l'Amministrazione.

FATTO

1. Il conto giudiziale in esame riguarda la gestione effettuata nell'esercizio finanziario 2017 da Ugolini Loris, in qualità di economo della "Fondazione Rossini Opera Festival".

Nella relazione n. 181/2025 il magistrato istruttore ha riferito che l'economo ha trasmesso il conto all'Amministrazione in data 24 aprile 2024 e, quindi, oltre i 60 giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario 2017, come previsto dall'art. 139 del D.lgs. n. 267/2000; l'Ente lo ha poi depositato presso questa Sezione giurisdizionale il 30 aprile 2024.

Il magistrato istruttore ha, inoltre, evidenziato che il conto è stato redatto utilizzando il mod. 21, anziché il mod. 23, così come previsto dal D.P.R. n. 194/1996.

Il mancato utilizzo del modello 23, tuttavia, secondo il magistrato istruttore, non preclude la verifica delle risultanze del conto, considerato che quello utilizzato (modello 21) e la documentazione allegata consentono, comunque, un adeguato controllo sostanziale, in ossequio al principio 11.11 di cui al D.lgs. n. 118/2011; si ritiene, quindi, che l'utilizzo di un modello differente costituisca un'irregolarità di natura meramente formale (cfr. Sez. Marche, sent. n. 312/2021).

Il conto risulta sottoscritto dall'Ugolini, sia graficamente che con firma digitale, in data 24 aprile 2024.

Sul conto è apposto il visto del Presidente dell'Organo di revisione, che ha certificato il saldo di cassa economale alla chiusura dell'esercizio finanziario, e quello del Presidente del Consiglio di Amministrazione dell'Ente.

2. Esaminando, nel merito, il conto, il magistrato istruttore ha segnalato le seguenti criticità.

2.1 L'Ugolini non risulta essere stato formalmente incaricato quale economo; pertanto, ha provveduto di fatto alla gestione della cassa economale dell'Ente.

2.2 Per quanto attiene all'anticipazione di cassa ed ai reintegri**,** si rileva nella relazione che, in base alla propria peculiare natura giuridica, la Fondazione ha utilizzato per la tenuta della contabilità il sistema economico- patrimoniale, con conseguente applicazione delle norme e dei principi stabiliti dal codice civile in materia di società di capitali.

In tema di anticipazione di cassa e di restituzione del fondo economale a fine esercizio, pertanto, non ha trovato applicazione il principio generale, secondo cui la gestione economale deve chiudere in pareggio, con versamento in Tesoreria dei fondi eventualmente residuati (cfr. Sezione Basilicata, sent. n. 16/2014).

In tal senso, ha rammentato il magistrato istruttore, si è espressa, altresì, questa Sezione con la sentenza n. 89/2023, sottolineando che il peculiare regime di contabilità economico- patrimoniale comporta una "gestione per conti", a differenza di quello che avviene nella contabilità finanziaria, dove la sussistenza di capitoli di entrata e di uscita può fisiologicamente generare la formazione di residui.

2.3 Ciò premesso, sulla base di quanto emerso dalla documentazione acquisita e di quanto dichiarato dall'Ente, il magistrato istruttore ha rilevato che l'importo massimo spendibile con fondi della cassa economale non risultava prestabilito né dal regolamento economale né da una delibera del C.d.A. dell'Ente, determinandosi così una discrezionale lievitazione del *budget* a disposizione dell'economo.

2.4 Nel conto in esame sono state registrate non soltanto spese di modico importo ma anche entrate derivanti dalla riscossione, ad opera dello stesso economo, di corrispettivi derivanti dalla vendita di biglietti e di "libretti di sala" per il "Rossini Opera Festival"; tali somme, dopo essere state temporaneamente gestite dall'economo, sono state, comunque, regolarmente riversate in tesoreria, a titolo di girofondi.

In particolare, una parte dei fondi riscossi era stata trattenuta dall'economo per far fronte a spese di ordinaria amministrazione, quali spese postali, acquisto di valori bollati, rimborsi spese di missione ai dipendenti e pagamenti di fatture di modico importo, determinandosi, così, un'illegittima commistione tra incassi e pagamenti.

In proposito, il magistrato istruttore ha sottolineato che nella gestione di un fondo economale dev'esservi una netta distinzione tra entrate e uscite, trattandosi di un principio fondamentale, volto a garantire trasparenza, efficienza ed adeguato controllo; la commistione di diversi flussi, ovvero l'utilizzo indiscriminato delle entrate per coprire le uscite, senza una precisa contabilizzazione, può comportare una serie di rischi in termini di perdita di tracciabilità, di difficoltà di rendicontazione e di possibili frodi.

D'altro canto, il servizio di economato è previsto dalla legge esclusivamente per la gestione di cassa di spese d'ufficio di modico ammontare e non anche per le riscossioni.

Pertanto, secondo il magistrato istruttore, l'agente contabile avrebbe dovuto presentare un secondo conto giudiziale relativo alle sole riscossioni, per le quali la normativa prevede un diverso e specifico modello.

Sotto tale profilo, viene rimessa al Collegio la valutazione circa l'ammissibilità del conto, in quanto avente natura "mista" e redatto in maniera non conforme al modello 23 di cui al D.P.R. n. 194/1996.

2.5 Il magistrato istruttore ha, infine, riferito che dalla consultazione del registro di cassa si rilevano n. 2 movimentazioni in uscita, rispettivamente, per € 1.000,00 in data 16/6/2017 ed € 200,00 in data 4/12/2017, per complessivi € 1.200,00, rubricati come "*girofondi per la Direzione Tecnica*".

In proposito, il magistrato istruttore ha evidenziato che l'art. 22 del Regolamento di Amministrazione e Contabilità prevede che: "*La Direzione Tecnica ha a disposizione un fondo cassa di € 5.000,00 per spese minute ed urgenti per tutto il periodo di apertura dei laboratori tecnici. Il fondo cassa viene ricostituito periodicamente.*

Ogni spesa su tale fondo dev'essere rendicontata ogni dieci giorni all'Ufficio Amministrativo, che provvederà ad emettere un mandato riepilogativo per tali spese".

In ordine alle suddette spese, con nota 1997/2024 del 31/10/2024 sono stati chiesti chiarimenti all'Ente, che in data 7/11/2024 ha riferito che

trattavasi di "*denaro contante che veniva fornito alla Direzione Tecnica, che si trovava in uno stabile separato rispetto alla sede della Fondazione, e veniva utilizzato per gli acquisti di carburante e per il pagamento dei bolli degli automezzi*".

A parere del magistrato istruttore, la Direzione Tecnica sembrerebbe, dunque, essere dotata di un fondo economale distinto da quello gestito dall'economo Ugolini; pertanto, avendo il funzionario preposto alla Direzione Tecnica assunto le funzioni di sub-agente contabile, l'economo Ugolini avrebbe dovuto allegare al proprio conto giudiziale il sub-conto relativo alla gestione della Cassa contanti della Direzione Tecnica.

2.6 Conclusivamente, il magistrato istruttore ha rimesso al Collegio, preliminarmente, la questione relativa all'ammissibilità del conto e, in subordine, la valutazione dei profili d'irregolarità sopra indicati.

3. In data 28/7/2025 è pervenuta memoria dell'Ugolini, difeso dagli avvocati Simone Angelini Mattei e Giovanni Orciani, con cui sono state fornite dettagliate giustificazioni dell'operato dell'economo.

3.1. **Natura giuridica e sistema contabile della Fondazione: rilevanza per la disciplina degli agenti contabili.**

Preliminarmente, si precisa che: "*La Fondazione Rossini Opera Festival si configura, per sua intrinseca natura, come ente di diritto privato dotato di personalità giuridica, regolamentato dal codice civile (artt. 12 e 14 del c.c., D.P.R. n. 361/2000) e conseguentemente dalla disciplina delle fondazioni culturali di matrice privatistica. Essa non riveste, né per struttura né per finalità, la qualifica di ente locale, delineata dall'art. 2 del D.lgs. n. 267/2000*

(T.U.E.L.), non applicandosi, pertanto, ad essa il regime di contabilità finanziaria proprio degli enti locali, essendo, invece, tenuta, ai sensi dell'art. 2423 c.c., all'adozione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale, come già riconosciuto dalla giurisprudenza contabile (v. Sez. Basilicata, sent. n. 16/2014; Sez. Marche, sent. n. 89/2023).

Tale assetto riflette una finalità primaria di veridicità economica e trasparenza patrimoniale, rispetto alla quale la gestione di eventuali avanzi di cassa, non prevedendosi 'resti' in senso tecnico-contabile, si sostanzia naturaliter nell'inserimento delle disponibilità liquide residue nell'esercizio successivo, in conformità ai principi di competenza e continuità economica propri delle fondazioni culturali e delle società disciplinate dal Libro V, Titolo V, del c.c.

In aggiunta, si precisa che il saldo attivo pari ad € 236,84, registrato alla data dell'1/1/2017, è stato regolarmente riportato tra le disponibilità liquide nel bilancio civilistico di esercizio, in perfetta aderenza al principio di veridicità patrimoniale di cui all'art. 2423 c.c. e in coerenza con la struttura della contabilità economico-patrimoniale, rafforzando la piena tracciabilità formale della gestione economale e la sua corretta imputazione nei documenti contabili".

3.2 Coerenza del modello regolamentare adottato e deliberate modificazioni procedurali.

Si evidenzia che l'utilizzo del modello 21, sebbene formalmente non previsto, non ha, comunque, precluso la possibilità di una verifica sostanziale delle operazioni economali effettuate.

Infatti, il contenuto del modello 21, integrato dai prospetti e dalle scritture analitiche, consente una valutazione esaustiva della gestione.

Peraltro, i modelli predisposti dal legislatore per gli agenti contabili degli enti locali sono strumenti utilizzabili per contabilità di natura pubblicistica, strutturate sulla "chiusura a resti" e sulla necessità di rendere evidenti le operazioni ai fini del discarico del tesoriere.

Sulla base di tali considerazioni, "*non può, pertanto, condividersi una lettura rigida, che imponga l'applicazione meccanica di siffatti modelli, come rilevato da Sezione Basilicata, sent. n. 16/2014, e da Sez. Marche, sent. n. 89/2023*", secondo cui "*per le Fondazioni e gli enti privatistici convenzionati, il controllo contabile e la responsabilità degli agenti devono parametrarsi in primis alla possibilità di verifica sostanziale della destinazione dei fondi e della regolarità delle operazioni.*"

Inoltre, nella memoria si sottolinea che: "*Proprio nella direzione di una cooperazione leale con la Corte dei conti la Fondazione ha già provveduto a implementare o deliberare specifiche modifiche regolamentari e procedurali".*

In particolare:

"*Si precisa che si è provveduto alla formalizzazione dell'incarico di economo al sig. Ugolini, in conformità ai principi di continuità amministrativa; la Fondazione richiama, inoltre, l'orientamento consolidato, secondo cui la qualità di agente contabile deriva dal maneggio di denaro pubblico, anche in assenza di nomina formale, come affermato dalla Corte dei Conti, Sez. Calabria, con la sent. n. 176/2022.*

La Fondazione ha già deliberato la designazione formale dell'agente contabile preposto alla gestione economale, eliminando ogni incertezza sull'obbligo di resa del conto giudiziale".

3.3 In merito ai profili d'irregolarità segnalati dal magistrato

istruttore, si evidenzia**,** in particolare, che: "*I prelievi in contanti, pari complessivamente ad € 7.250,00, sono stati effettuati a fronte di esigenze operative urgenti e in assenza, all'epoca, di strumenti elettronici alternativi. Le spese effettuate sono state oggetto di verifiche trimestrali da parte dei revisori, come da verbali prodotti.*

Il C.d.A., preso atto dei rilievi della Corte, ha provveduto all'introduzione di un tetto massimo annuale per tali prelievi, prevedendo un plafond modificabile esclusivamente su base deliberativa, rafforzando così il controllo a monte.

Considerata la residuale necessità di utilizzo del denaro contante esclusivamente per l'acquisto di valori bollati (che per legge sono pagabili solo in contanti: cfr. D.M. 10 marzo 2006, art. 4), il nuovo regolamento economale ha fissato un plafond annuale massimo, deliberabile e modificabile solo dal C.d.A., così da arginare ogni rischio di arbitrarietà gestionale".

3.3.1 Si sottolinea, altresì, nella memoria dell'Ugolini che: "*La temporanea commistione tra incassi e uscite economali era stata esclusivamente funzionale alla copertura immediata di spese urgenti e di modesto importo, in assenza di una regolamentazione specifica all'epoca dei fatti. Le somme derivanti dai proventi di biglietteria sono state tutte successivamente versate in tesoreria e tracciate nelle scritture contabili.*

La Fondazione ha provveduto ad introdurre una clausola regolamentare per vietare espressamente ogni trattenuta su entrate per finalità di pagamento, implementando così il principio di netta separazione tra funzione di riscossione e funzione di liquidazione.

In particolare, si provvederà al versamento in tesoreria di ogni incasso da biglietteria e merchandising: il principio di separazione tra funzione di

riscossione ed impiego delle entrate, più volte sottolineato dalla giurisprudenza (Sez. Liguria, sent. 105/2023 e 36/2024), viene recepito rafforzando il divieto di trattenere anche solo pro quota denaro in cassa per pagamenti, eliminando così ogni rischio di commistione tra funzioni.

3.3.2 Per quanto riguarda la cosiddetta "Cassa della Direzione Tecnica", nella memoria si evidenzia che*: "Essa non ha mai operato in autonomia, essendo alimentata esclusivamente da anticipazioni su richiesta e previa autorizzazione dell'economo centrale. L'introduzione delle carte prepagate ha definitivamente eliminato ogni gestione decentralizzata. Si conferma, dunque, che il funzionario della Direzione Tecnica non assumeva né responsabilità contabile diretta né svolgeva funzioni di sub-agente, trattandosi di un mero utilizzatore finale.*

Peraltro, l'introduzione di strumenti elettronici di pagamento (carte prepagate) ha reso superflua ogni autonoma gestione di cassa a livello dipartimentale. In linea con la più recente prassi amministrativa e con il principio di responsabilità unitaria, il solo economo centrale deve rendere il conto di tutte le operazioni a valenza pubblicistica".

3.3 Conclusivamente, l'Ugolini ha chiesto che questa Corte dichiari regolare il conto giudiziale e disponga il conseguente discarico.

4. Ad integrazione della memoria del 28/7/2025, in data 11/9/2025 l'Ugolini ha depositato la seguente documentazione:

1) movimenti di cassa per l'anno 2016, da cui si evince che il saldo di cassa al 31/12/2016 coincide con l'importo iniziale del 2017;

2) verbale del C.d.A., con cui è stata formalizzata la nomina dell'economo;

3) verbale del C.d.A., con cui è stato approvato il nuovo Regolamento di Amministrazione e Contabilità, che disciplina anche l'utilizzo del denaro contante da parte dell'economo.

5. All'odierna udienza, il P.M., pur prendendo atto che l'Ente ha recepito i rilievi della Corte, adottando le misure per porre rimedio, per il futuro, alle criticità segnalate dal magistrato istruttore, ha chiesto che il conto relativo all'esercizio finanziario 2017 venga, comunque, dichiarato irregolare, senza, tuttavia, addebiti a carico dell'economo Ugolini; i difensori dell'economo si sono riportati alla memoria di costituzione ed alla documentazione depositata.

DIRITTO

I. Oggetto del presente giudizio è il conto reso per l'esercizio finanziario 2017 da Ugolini Loris, in qualità di economo della "Fondazione Rossini Opera Festival".

II. Preliminarmente, il Collegio deve vagliare la questione relativa all'inammissibilità/improcedibilità del conto per mancanza del sub-conto, che, secondo il magistrato istruttore, avrebbe dovuto essere reso dal funzionario preposto alla Direzione Tecnica, da considerarsi quale sub-agente contabile.

Orbene, tale censura non appare condivisibile.

Infatti, come evidenziato dall'economo Ugolini, la cosiddetta "*Cassa della Direzione Tecnica*" non ha mai operato in autonomia, essendo stata alimentata esclusivamente da specifiche anticipazioni autorizzate, di volta in volta, dall'economo centrale.

In pratica, il funzionario della Direzione Tecnica non ha mai svolto

funzioni di sub-agente né ha assunto responsabilità contabili dirette, fungendo da mero utilizzatore finale.

III. Passando all'esame delle questioni di merito, il magistrato istruttore ha prospettato varie irregolarità del conto: 1) l'importo massimo spendibile con fondi della cassa economale non era prestabilito né dal regolamento economale né da una delibera del C.d.A.; 2) nel conto sono state registrate non solo spese di modico importo ma anche proventi derivanti dalla riscossione, ad opera dell'economo, dei corrispettivi relativi alla vendita di biglietti e "libretti di sala" per il "Rossini Opera Festival".

In ordine al primo rilievo, l'economo Ugolini, nel riconoscerne la fondatezza, ha precisato che, in riferimento all'assenza di determinazione dell'importo massimo spendibile, l'Ente ha recentemente introdotto un tetto massimo annuale, prevedendo un "*plafond*" modificabile esclusivamente con apposita delibera del C.d.A., rafforzando così il controllo a monte.

In riferimento, invece, alla temporanea commistione verificatasi tra incassi e spese economali, l'economo ha evidenziato che ciò era scaturito dalla necessità di fornire copertura immediata a talune spese urgenti e di modico importo, in assenza, peraltro, di una regolamentazione specifica all'epoca dei fatti; anche sotto questo profilo, l'Ente, preso atto dell'irregolarità, ha introdotto una clausola regolamentare, che vieta espressamente ogni trattenuta per finalità di pagamento, fissando così il principio di netta separazione tra funzione di riscossione e funzione di liquidazione di spese.

IV. Alla luce di quanto sin qui argomentato, il Collegio, pur prendendo atto che l'Ente ha recepito i rilievi di questa Corte, adottando per il futuro gli opportuni rimedi, ritiene che il conto oggetto del presente giudizio, relativo alla gestione economale per l'anno 2017, sia viziato dalle suddette irregolarità segnalate dal magistrato istruttore.

Considerato, tuttavia, che tali irregolarità appaiono circoscritte in un ambito essenzialmente formale e che da esse non risultano derivati concreti ammanchi a danno dell'Ente, il Collegio ritiene che non vi sia luogo alla pronunzia di addebiti a carico dell'economo Ugolini.

V. In ordine alle spese processuali, l'accertata irregolarità soltanto formale del conto induce alla loro compensazione.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Marche, definitivamente pronunziando, dichiara irregolare il conto giudiziale in epigrafe indicato, senza, tuttavia, alcun addebito a carico di Ugolini Loris**,** in qualità di Economo della Fondazione Rossini Opera Festival per l'anno 2017.

Spese compensate.

Così deciso in Ancona, nella camera di consiglio del 17 settembre 2025.

Il Giudice Estensore	Il Presidente
Giuseppe Vella	Valter Camillo Del Rosario
(f.to digitalmente)	(f.to digitalmente)

Depositato in Segreteria in data 25 settembre 2025
Il Funzionario Amministrativo
Dott. Valerio Carletti
(f.to digitalmente)