

COLLEGIO DEI REVISORI DEL COMUNE DI ALGHERO

Con riferimento all'adempimento di alcuni obblighi previsti dalla "Convenzione per l'affidamento della gestione delle entrate comunali tributarie e patrimoniali e servizi connessi" stipulata il 19 settembre 2007 tra il Comune di Alghero e la società per azioni "S.E.C.AL. S.p.A." (società mista partecipata dal Comune), il Collegio dei Revisori dei Conti del Comune di Alghero intende con il presente verbale dare corpo ai riscontri verifiche e suggerimenti effettuati e formulati nelle scorse settimane per le vie brevi in diretta interazione con gli uffici del Settore Servizi Finanziari e fornire in tal modo **un referto formale al Consiglio Comunale**. Il Collegio infatti in questo periodo ha svolto una attività di raccolta di dati/informazioni e di monitoraggio della situazione in continua e stretta interazione con gli Uffici Comunali ed in particolare con l'Assessorato ai Servizi Finanziari, che hanno subito colto la delicatezza della situazione e collaborato con Collegio delineando possibili percorsi per la soluzione della delicata situazione.

Il Collegio ha innanzitutto raccolto diverse informazioni interpellando dirigente/funzionari/addetti del Settore Servizi Finanziari. Ha poi raccolto e integrato la documentazione di riferimento volta ad inquadrare il rapporto tra il Comune e la società mista partecipata "S.E.C.AL. S.p.A". e le relative vicende.

Il Collegio ha quindi preliminarmente svolto una ricerca giuridico-contabile volta ad inquadrare tecnicamente la figura della S.E.CAL. S.p.A. a seguito della convenzione stipulata, riscontrando la presenza di diversi orientamenti dottrinali e giurisprudenziali riguardo al riconoscimento o meno della figura di "agente contabile" in capo ai soggetti/società incaricati della riscossione delle entrate comunali, quale è appunto la S.E.C.AL S.p.A.. Si è preso atto della recente posizione della Sezione Prima della Giurisdizione Centrale della Corte dei Conti (sentenza 434/2008) che pone ormai un punto fermo sulla questione, assimilando la figura dell'agente contabile esterno (es. concessionario per la riscossione) a quella dell'agente contabile interno, almeno ai fini della resa del conto giudiziale. Preso atto di tali posizioni giurisprudenziali, il Collegio ha ritenuto che la propria azione di verifica dovesse interessare prevalentemente l'accertamento del rispetto degli obblighi di riversamento assunti dall'agente contabile S.E.C.AL S.p.A. nella relativa concessione, nell'ottica della tutela del patrimonio dell'Ente.

Vi è subito da aggiungere, tuttavia, che gli obblighi di S.E.C.AL S.p.A., quale agente contabile, vengono in effetti adempiuti dalle società concessionarie San Giorgio S.p.A. e A.I.P.A. S.p.A. (sono queste ultime a possedere i requisiti tecnici per l'esercizio dell'attività e ad essere iscritte all'apposito Albo Ministeriale), in qualità di soci privati della S.E.C.AL. S.p.A. tenuti ad un obbligo statutario di prestazioni accessorie e agenti in qualità di mandatari con rappresentanza di S.E.C.AL. S.p.A.. Allo stato attuale è dubbio se si possa attribuire o meno in capo alle due società San Giorgio S.p.A. e A.I.P.A. S.p.A. la qualifica di agenti contabili posto che la Corte dei Conti Sezione Regionale Lazio in una sentenza del 2005 (n. 1053 pubblicata il 06/06/2005) esclude tale qualifica mentre nell'ultima già citata sentenza della Sezione Prima della Giurisdizione Centrale (sentenza 434/2008) si afferma che ... *la qualificazione di agente contabile risulta meramente correlata al cosiddetto "maneggio" di denaro, beni mobili, materie o valori di "pertinenza pubblica", inteso quale disponibilità materiale, concreta ed effettiva degli stessi, nel senso che l'attuato maneggio genera ex se l'imprescindibile obbligo dell'agente a rendere giudiziale ragione della gestione*

Al fine di riscontrare il rispetto degli obblighi da parte dell'agente contabile si sono raccolti i dati relativi alle riscossioni effettuate e ai rversamenti effettuati, riepilogandoli poi in forma tabellare come risulta dal seguente prospetto:

	IV trimestre 2007 I trimestre 2008	II trimestre 2008	III trimestre 2008
Somme incassate dall'agente contabile come da rendiconto periodico (San Giorgio c/Secal)	3.052.435,27	3.196.956,87	4.326.822,38
Somme incassate dall'agente contabile come da rendiconto periodico (AIPA c/Secal)		140.296,04	
TOTALE INCASSI	3.052.435,27	3.337.252,91	4.326.822,38
data di scadenza ordinaria del riversamento delle somme (punti 3.2.5., 4.6.3, 5.3.1. della convenzione) dopo la quale maturano gli interessi da convenzione del 7% e 5%	30/04/2008	31/07/2008	31/10/2008
data di scadenza limite ai fini del calcolo dell'inadempimento che giustifica la risoluzione ex art. 11 comma 1 lettera a) della convenzione	02/08/2008	03/09/2008	30/11//2008
1 trance di versamento data di versamento	300.000,00 03/01/2008	500.000,00 24/09/2008	
2 trance di versamento data di versamento	100.000,00 03/01/2008	121.287,47 16/10/2008	
3 trance di versamento data di versamento	700.000,00 03/01/2008	600.000,00 07/11/2008	
4 trance di versamento data di versamento	1.576.149,07 31/07/2008	125.000,00 10/11/2008	
5 trance di versamento data di versamento		100.000,00 12/11/2008	
6 trance di versamento data di versamento		175.000,00 12/11/2008	
TOTALE VERSAMENTI	2.676.149,07	1.621.287,47	0,00
Differenza lorda tra incassi e versamenti	376.286,20	1.715.965,44	4.326.822,38
Aggio provvisoriamente calcolato dagli uffici comunali	307.306,92	348.614,32	414.816,12
DIFFERENZA DA VERSARE, SALVO MIGLIOR RICALCOLO DELL'AGGIO	68.979,28	1.367.351,12	3.912.006,26
TOTALE DA VERSARE, SALVO MIGLIOR RICALCOLO DELL'AGGIO		5.348.336,66	

A tale proposito le considerazioni del Collegio possono così riassumersi:

- 1) Appare innanzitutto evidente il ritardo nel riversamento delle somme rispetto alle scadenze contrattuali riportate nel prospetto.

Vi è subito da dire che la convenzione potrebbe trarre in inganno riguardo alla individuazione della scadenza del riversamento delle somme incassate dalla società incaricata, posto che la stessa convenzione, dopo aver previsto una scadenza "fissa" ai punti 3.2.5., 4.6.3. e 5.3.1. (il mese successivo alla scadenza del trimestre di incasso delle somme), contempla anche una scadenza "mobile" (art. 11, comma 1, lettera a) legata in

qualche modo all'adempimento di uno specifico obbligo informativo del Comune (comunicazione degli incassi introitati direttamente, o a mezzo di terzi, dall'amministrazione comunale). La data di scadenza del riversamento delle somme rimane però quella fissa stabilita dai citati punti 3.2.5., 4.6.3. e 5.3.1., a prescindere dall'assolvimento da parte del Comune dell'obbligo di informativa di cui al citato art. 11, comma 1, lettera a). Il mancato assolvimento di tale obbligo informativo sembra avere come unico effetto quello di impedire di integrare la fattispecie specificamente qualificata di "*mancato integrale versamento delle somme*" che consente di attivare la clausola risolutiva di cui al richiamato art. 11 comma 1 lettera a), senza avere nessun effetto sulle originarie scadenze che rimangono ferme al mese successivo al trimestre di riferimento degli incassi. Di conseguenza la scadenza del riversamento del IV e I trimestre 2008 è il 30 aprile 2008, quella del II trimestre 2008 il 31 luglio 2008 e quella del III trimestre 2008 il 31 ottobre 2008. A proposito della esatta definizione delle scadenze bisognerebbe poi verificare se sia necessario distinguere il IV trimestre 2007 rispetto al I trimestre 2008, posto che potrebbero avere scadenze differenti qualora il servizio sia stato affidato prima dell'inizio del IV trimestre 2007 (vedi i già citati punti della convenzione, che il caso dell'affidamento del servizio in corso di trimestre).

Il ritardo puro e semplice nel riversamento delle somme rispetto alle scadenze sopra indicate comporta naturalmente, come prima conseguenza civilistico-contrattuale, l'obbligo di corresponsione degli interessi moratori nella misura del 7% e 5%, come chiaramente previsto ai punti 3.2.7, 4.6.4. e 5.3.2. della convenzione.

Il perdurare di un ritardo specificamente qualificato, sempre volendosi temporaneamente circoscrivere all'ambito civilistico-contrattuale, comporta poi la legittimazione per il Comune a far valere la risoluzione del rapporto ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera a) della convenzione. Stando a quanto rilevato e salvo comunque ogni opportuno approfondimento tecnico-legale da parte degli specialisti, nel caso concreto il termine oltre il quale il ritardo di riversamento dovrebbe integrare una delle fattispecie (art. 11 – punto 1a) che consente al Comune la risoluzione della convenzione dovrebbe essere individuato nel 30 novembre 2008.

Vi è tuttavia da evidenziare che, senza necessariamente invocare il suddetto ritardo qualificato che legittima la risoluzione ai sensi dell'art. 11 comma 1 della convenzione, i ritardi e irregolarità comunque gravi e ripetuti nell'obbligo di riversamento integrano "comportamenti" che, ai sensi del comma 2 dell'art. 11 della convenzione, possono legittimare la richiesta di risoluzione da parte del Comune; tuttavia in questo caso (e, ad avviso del Collegio, solo in questo caso) deve seguirsi la specifica procedura di cui al successivo comma 3.

- 2) Il Comune, davanti al perdurante ritardo nel riversamento delle somme, ha da ultimo (4.11.2008 e 7.11.2008) definitivamente diffidato ad adempiere la società S.E.C.AL assegnandole per l'adempimento un termine di 20 gg. che cade il 27 novembre 2008.
- 3) Una volta stabilito che esiste ritardo nell'adempimento dell'obbligo di riversamento, sorge tuttavia la difficoltà di stabilire quando questo ritardo diventi tale da configurare un definitivo "omesso riversamento delle somme introitate" ai fini dell'avviamento dei relativi giudizi di eventuale responsabilità giuscontabile e penale. A questo proposito, richiamandosi alla convenzione nel suo complesso, si potrebbe concludere che il "ritardo nel riversamento" diventi un "omesso versamento" quando diviene tale da legittimare la risoluzione della convenzione ai sensi dell'art. 11, comma 1 lettera a) della stessa. Nella convenzione appare in sostanza già qualificata una ipotesi di ritardo "intollerabile" tale da giustificare la richiesta di immediata risoluzione della stessa e la decadenza dal servizio,

ed è proprio in relazione al concretarsi di tale ritardo “intollerabile” che ad avviso del Collegio potrebbe al più tardi concretarsi l’ipotesi di “omesso riversamento” e quindi potrebbe configurarsi una responsabilità giuscontabile per danno erariale e una correlativa responsabilità penale. In coerenza con questa conclusione il Collegio, anche a seguito delle riflessioni e percorsi delineati con gli Uffici Comunali, stabilisce fin d’ora che la presente relazione, nel perdurare del ritardo dell’integrale riversamento delle somme oltre la data prudenziale del 27 novembre 2008, costituisca anche denuncia alla competente Procura Regionale della Corte dei Conti e Procura Penale.

- 4) L’adempimento degli obblighi della S.E.C.AL. e per essa dell’ATI San Giorgio S.p.A. e A.I.P.A. S.p.A. nei confronti del Comune è comunque garantito da una prima fidejussione della società FIDECOMM S.p.A. con scadenza 16/09/2008 e da una successiva della società FIDICOMM S.p.A. per il periodo 16/09/2008-16/09/2009, entrambe per l’importo di euro 13.748.120,89. Considerando le scadenze sopra indicate risulta che la prima polizza copre l’obbligo di riversamento delle somme introitate fino al II trimestre 2008, mentre la seconda polizza copre l’obbligo di riversamento delle somme introitate dal III trimestre 2008 fino al II trimestre 2009. Il fatto è che, pur avendo il Comune opportunamente cercato di attivare la prima fidejussione in data 12.09.2008 con un successivo richiamo del 4.11.2008, dai riscontri effettuati risulta che la possibilità di escutere fruttuosamente tale fidejussione appare quantomeno dubbia, in relazione alla mancanza di riscontro, a tutt’oggi, da parte della società. Oltretutto dal 31.01.2008 (data comunque successiva alla sottoscrizione della fidejussione) la società FIDECOMM S.p.A. è stata cancellata dall’elenco dei soggetti operanti nel settore finanziario previsto dall’art. 106 del T.U.B.
- 5) Il Comune è inoltre indirettamente garantito dal fatto che l’impegno dell’ATI San Giorgio S.p.A. e A.I.P.A. S.p.A. nei confronti della S.E.C.AL. al versamento dei saldi del II e III trimestre 2008 al più tardi entro il termine stabilito per l’anticipazione ICI (28 dicembre 2008) è garantito, fino all’importo di euro 5.279.504,14, da una fidejussione della società Congafid – Consorzio Garanzia Fidi, con scadenza 31/12/2008 e con beneficiario la S.E.C.AL. S.p.A..
- 6) Posto che l’inadempimento della S.E.C.AL. dipende sostanzialmente e prevalentemente dall’inadempimento del socio San Giorgio S.p.A., il Comune/la S.E.C.AL. potrebbero anche far leva sulla responsabilità solidale fra le due società che hanno costituito l’ATI San Giorgio S.p.A. e A.I.P.A. S.p.A. (vedi art. 6 dell’atto di costituzione dell’ATI, in allegato all’atto costitutivo della S.E.C.AL.) e coinvolgere direttamente l’A.I.P.A. S.p.A.
- 7) Come è stato da subito evidenziato dal Collegio, è apparso e continua ad apparire necessario in questo contesto, dopo una opportuna valutazione del quadro contrattuale di riferimento, anche porre subito in atto tutte le misure per evitare che il rischio per l’Ente possa aumentare: inibire alla società incaricata (ATI San Giorgio S.p.A. e A.I.P.A. S.p.A.) la possibilità di incassare direttamente le somme, facendole invece confluire in conti intestati direttamente al Comune, oppure ottenere che i conti correnti utilizzati per l’introito delle somme siano vincolati e su di essi non possano disporsi trasferimenti se non a favore del Comune, oppure ancora richiedere che i conti siano comunque “vincolati” imponendo per tutte le disposizioni una doppia firma che tuteli il Comune, oppure qualunque altra soluzione tecnico-giuridica idonea allo scopo. Il dirigente del Settore Servizi finanziari ha inoltrato richiesta in tal senso ed ad oggi si è perlomeno ottenuto l’impegno a che tutte le somme incassate sui c/c intestati San Giorgio S.p.A. relativi alle entrate del Comune vengano girate in forma manuale sul c/c di Tesoreria Comunale.

- 8) Va infine analizzata anche l'opportunità di promuovere una istanza al Ministero dell'Economia e delle Finanze per ottenere la cancellazione d'ufficio delle due società San Giorgio S.p.A. e A.I.P.A. dall'apposito Albo di cui all'art. 53 del decreto legislativo 446/1997, ai sensi del combinato disposto dagli art. 53 commi 2 e 3 del citato D.Lgs. 446/1997 e art. 11 comma 2 lettera d) del D.M. 11/02/2000 n. 289, il che provocherebbe automaticamente anche la decadenza dalla gestione (art. 11, comma 3 del D.M. 11/02/2000 n. 289). In alternativa l'ente locale potrebbe anche richiedere direttamente la decadenza dalla gestione ex art. 13 comma 2 e comma 1 lettere c) ed e) del già citato D.M. 11/02/2000 n. 289, o comunque sollecitare la richiesta di decadenza d'ufficio da parte della Direzione centrale per la fiscalità locale (art. 13 comma 2 del D.M. 11/02/2000 n. 289).
- 9) Va da ultimo osservato che l'eventuale venire meno dell'affidamento del servizio da parte del Comune alla S.E.C.AL per grave e comprovato inadempimento degli obblighi contrattuali la cui esecuzione, stante il vincolo delle prestazioni accessorie, è posto a carico del socio privato, può comportare l'esclusione dello stesso socio privato ai sensi dell'art. 2473 bis del c.c. e dell'articolo 8.3 dello statuto sociale.

Si richiede che la presente relazione sia inviata al Dirigente del Settore Servizi Finanziari, All'Assessore ai Servizi Finanziari, Al Sindaco e al Presidente del Consiglio Comunale, salvo invio alla Procura Regionale della Corte dei Conti e alla Procura Penale secondo quanto indicato nel precedente punto 3) a cura del Dirigente del Settore Servizi Finanziari.

Alghero, 20 Novembre 2008

Il Collegio dei Revisori
Dr. Luigi Murenu
Dr.ssa Giampaola Scanu
Dr. Francesco Serio

il Quotidiano di Alghero