



## **COMUNE DI PISA**

### **1° COMMISSIONE CONTROLLO E GARANZIA**

Programmazione e controllo finanziario

**All'Ufficio di Presidenza  
del Consiglio Comunale**

La 1° Commissione controllo e Garanzia che io presiedo ha posto in votazione, nella seduta del 23/03/2016, **tre documenti** ai sensi, dell'art. 22 comma 5 del Regolamento Consiglio Comunale, in applicazione al mandato del Consiglio Comunale approvato con O.D.G. del 28/01/2016 sulla problematica, "fidejussioni";  
Si prega di volerli inserire all'O.D.G. del prossimo Consiglio Comunale

**DOCUMENTO 1**



## COMUNE DI PISA

### 1° COMMISSIONE CONTROLLO E GARANZIA

Programmazione e controllo finanziario

**(ai sensi dell'art. 22 comma 5 Regolamento Consiglio Comunale)**

---

#### LETTO

*l'ODG approvato a maggioranza "VICENDA FIDEJUSSIONI A FAVORE DEGLI ENTI PUBBLICI - PRESENTATO IN AULA NELLA SEDUTA DEL CONSIGLIO COMUNALE DEL 28 GENNAIO 2016 "*

Preso atto

che alcuni dipendenti non si sono presentati in audizione, se pur adducendo valide e legittime motivazioni e che successivamente una parte degli stessi ha presentato una memoria in contrasto con quanto riferitoci da altri soggetti auditi.

Non avendo

- potuto acquisire tutti gli atti oggetto delle verifiche amministrative in corso;
- avuto documenti e/o testimonianze che contraddicono tra loro le procedure adottate nel corso degli anni dal Comune di Pisa, al momento della acquisizione delle polizze, senza poter avere la possibilità di audire chiarimenti da personale coinvolto perché non si sono presentati;
- potuto verificare che i procedimenti a tutela del Comune siano intrapresi con accuratezza perché non è stato possibile audire tutto il personale coinvolto compreso quello della commissione presieduta dalla Segretaria Generale;
- avuto la possibilità di verificare che le procedure per la individuazione delle responsabilità interne siano concretizzate con scrupolo e con le dovute garanzie a tutela dei soggetti coinvolti, non solo perché legittimamente alcuni dipendenti non si sono presentati, ma anche perché non è stato possibile audire i componenti della Commissione presieduta dal Segretario Generale;
- la possibilità di segnalare, tramite verifica delle fidejussioni collegate a convenzioni urbanistiche aperte, eventuali atti ulteriori da sottoporre ad analisi da parte dell'Unità di supporto istituita dal Segretario Comunale, perché manca il confronto con i tecnici che seguono tali procedure non essendosi legittimamente presentati;

-la possibilità di suggerire miglioramenti organizzativi ulteriori per evitare il ripetersi di tali situazioni, per l'assenza del confronto con alcuni tecnici che legittimamente non si sono presentati, e comunque

Ritenendo

che il suggerire miglioramenti organizzativi non spettino alla Politica, ma al supporto Tecnico, e che tale richiesta è offensiva nei confronti di chi professionalmente è competente;

Quindi constatato

come tutta una serie di documenti richiesti non siano stati trasmessi alla Commissione adducendo motivi di riservatezza o di "segreto istruttorio", ritenuti legittimi;

Prendendo quindi atto

dell'impossibilità di poter adempiere completamente al mandato del Consiglio Comunale di cui all'O.D.G. approvato il 28/01/2016.

Consapevole dell'importanza di questa vicenda, per evitare di giungere a conclusioni errate per mancanza del quadro conoscitivo completo.

Chiede al Consiglio Comunale

davanti ad un lavoro parziale, come la Commissione dovrà ulteriormente procedere al fine di avere il quadro complessivo: attraverso l'acquisizione di tutta la documentazione e ascoltando tutti i soggetti interessati.

Giovanni Garzella

Gruppo FI- PDL

## **Votazione**

### **1° Documento :**

Firmatari: Garzella Giovanni come gruppo Forza Italia P.D.L.

Presenti

Garzella Giovanni  
Di Stefano Odorico  
Girauda Elisa  
Nerini Maurizio  
Landucci Stefano  
Pisani Nicola

Favorevole  
Contrario  
Astenuta  
Favorevole  
Astenuto  
Contrario

Voti 4  
Voti 1  
  
Voti 2  
  
Voti 14

Ventura Giuseppe	Contrario	Voti	2
------------------	-----------	------	---

Non partecipano al voto: LaTrofa Raffaele e Auletta Francesco

ESITO Contrari 17 – Favorevoli 6

**NON APPROVATO**

## DOCUMENTO 2)



**COMUNE DI PISA**  
**1° COMMISSIONE CONTROLLO E GARANZIA**  
Programmazione e controllo finanziario  
(ai sensi dell'art. 22 comma 5 Regolamento Consiglio Comunale)

---

La I Commissione di Controllo e Garanzia ha preso in esame l'argomento Fideiussioni a seguito della votazione in Consiglio Comunale dell' O.D.G. votato nella seduta del 28/01/2016, con una nota inviata dal Presidente al Segretario Generale il 2/2/2016 nella quale si esplicitavano alcune richieste di chiarimento emerse nel dibattito all'interno della Comm.ne.

**Il Giorno 8/2/2016 la Commissione ha ascoltato il Segretario Generale Dr.ssa Marzia Venturi** e in quella seduta sono state date informazioni che hanno consentito alla Comm.ne di avere una quadro più complessivo e chiaro sull'argomento.

**Il Segretario Generale** ha informato la Commissione sul numero complessivo delle polizze analizzate dagli uffici, che ammonta a circa 200 polizze di cui 65 relative ai lavori pubblici che non hanno manifestato criticità. Delle 130 circa relative ai procedimenti dell'edilizia Privata, 32 invece hanno richiesto ulteriori verifiche.

Per questi casi gli uffici si sono attivati affinché fossero messe in atto le procedure per verificare lo stato di avanzamento degli interventi e attraverso una corrispondenza con le società coinvolte si è arrivati in taluni casi alla sostituzione delle Polizze, alla riscossione degli oneri dovuti e in altri le Società si stanno adoperando per adempiere ai loro obblighi di legge. Questo tipo di attività è in costante aggiornamento e dai dati in nostro possesso è possibile riscontrare la soluzione positiva di alcuni procedimenti. La Commissione registra che alcuni Dirigenti non hanno completato l'attività di verifica sulle fidejussioni richiesta dal Segretario Generale con la nota del 17/11/2015 la quale prevedeva un termine per il 15/12/2015, alla quale poi è succeduto un sollecito il 17/12/2015 e nonostante il sollecito nella relazione del 26/01/2016 si afferma che questo lavoro non è ancora ultimato. Si registra che in data 18/3/2016 è stato inviato da parte del Segretario un nuovo sollecito.

Nella stessa seduta la Commissione veniva informata che nelle situazioni in cui i soggetti sono diventati nel frattempo irreperibili per fallimento, l'Amm.ne si è iscritta

tra i creditori delle Società. E' stata altresì informata che sono stati presentati degli esposti presso la Procura della Repubblica per l'individuazione di eventuali reati.

A seguito dell'audizione sono stati consegnati alla I CCG i documenti:

- Elenco polizze fideiussorie che hanno presentato criticità, con riferimenti ai soggetti attuatori degli interventi, fideiussore e relativa data di iscrizione all'elenco ed eventuale data di cancellazione, numero di polizza, importi garantiti. Per ogni polizza è stata esplicitata con nota lo stato dei rapporti con i soggetti attuatori

**Il Giorno 26/2/2016 la Commissione riceve in audizione singolarmente i Geometri Donati e Fredianelli e l'Architetto Tognetti.**

Nella loro audizione essi hanno fatto notare ai Commissari la differenza che intercorre tra il RUP (figura dei lavori pubblici) e il RP (figura edilizia privata\urbanistica) e dopo di che ci è stato riferito che secondo l'organizzazione dell'ufficio chi si occupava di istruire le varie pratiche non arrivava a visionare le fidejussioni, che venivano ritirate allo sportello al momento del rilascio del permesso a costruire. Ci è stato anche riferito che questo non è l'unica modalità con la quale il Comune ritira agli atti le Fidejussioni. Ci viene spiegato come esistano 3 modalità di acquisizione delle polizze fideiussorie, con procedure differenti:

- Allo sportello per rateizzare gli oneri di urbanizzazione fuori da interventi convenzionati;
- Nel momento in cui viene firmata la convenzione nel caso di interventi a scomputo di oneri: in questo caso chi firma è il Dirigente di fronte al Notaio;
- Allo sportello nel caso in cui si firma la convenzione con ritiro differito dei Permessi di Costruzione.

I funzionari hanno più volte ribadito come non fosse loro competenza la verifica sulle polizze, che a loro avviso ricadeva sul personale dell'ufficio dello sportello che materialmente ritirava e custodiva le polizze. Gli stessi hanno dichiarato come vi fosse una scarsa comunicazione tra gli uffici con competenze specifiche, sia tra il dirigente e i funzionari nella fase intercorsa tra la costituzione del gruppo di lavoro e

la firma dei provvedimenti disciplinari, non cercando di conoscere l'andamento dei fatti. I funzionari hanno dichiarato che per quanto sapevano la verifica delle polizze era soggetta alla delibera di giunta n.2 del 19 gennaio del 2010 (aggiornata nel 2012), che indicava la necessità di effettuare sulle polizze alcuni controlli di regolarità che potevano essere eseguiti "a vista". Gli stessi hanno respinto ogni addebito, dichiarandosi estranei ai fatti e hanno manifestato la volontà di difendersi dalle accuse mosse nei loro confronti.

**Il 7/3/2016 la Commissione ha audito il Dirigente Dott. Giuseppe Bacciardi, il quale ha informato la Commissione di essere subentrato nella Direzione dell'ufficio nel Maggio 2015. La situazione a suo dire, precedentemente alla sua nomina prevedeva un'organizzazione non definita nel dettaglio; è emerso però che successivamente non sia cambiato molto in riferimento alla definizione di responsabilità specifiche sulle Fidejussioni.**

Il 7/3/2016 la Commissione ha ascoltato la Geometra Bertoni funzionario dello sportello che ha dichiarato che non ci fosse un iter stabilito sul controllo delle fidejussioni che venivano ritirate allo sportello e non vi era controllo sulla natura del soggetto che rilasciava la polizza. Era presente un modello prodotto dall'ufficio e integrato nel tempo sulla base delle casistiche che si sono presentate nel corso degli anni. In alcuni casi il personale di sportello la coinvolgeva per un parere. La Geometra Bertoni ha anche dichiarato che in alcuni casi le polizze venivano ritirate anche dai RP questo in conflitto con quanto detto dai funzionari dell'edilizia privata. Su quest'ultima dichiarazione la Geometra Bertoni in data 21/3/2016 precisa che tali pratiche non venivano ritirate direttamente dai RP ma nei locali dove avevano scrivania anche tali RP.

Alcuni funzionari e Dirigenti, anche quelli che in passato hanno diretto l'ufficio coinvolti, con note personali e in alcuni casi dei rispettivi legali, hanno espresso i motivi per cui non hanno preso parte alle audizioni della Commissione, in questa fase, riservandosi di farlo in seguito dopo la chiusura del Provvedimento Disciplinare;

Dalle audizioni del personale è stato precisato come non vi fossero state istruzioni specifiche sui controlli da effettuare sull'affidabilità delle società alle quali si sono rivolti i soggetti imprenditoriali per la stipula delle Polizze presentate nel corso degli anni, nonostante da parte di qualcuno vi fosse stata la volontà di approfondire la materia, la sua complessità e la continua evoluzione della normativa ha reso vani i tentativi fatti e hanno esposto l'Ente a rischi, che come possibile leggere sui vari quotidiani anche di settore hanno visto coinvolti numerose Istituzioni Pubbliche nell'intero Paese.

## Conclusioni

La Commissione rileva che il grave fenomeno oggetto degli approfondimenti svolti non si è verificato solo nel nostro comune ma ha investito una molteplicità di enti locali e soggetti pubblici, tra i quali ministeri e enti di rilievo nazionale.

In data 28 gennaio 2016 il Sindaco di Pisa ha scritto al Governatore della Banca d'Italia Vincenzo Visco e al Presidente Nazionale di ANCI Piero Fassino richiedendo l'attivazione di "un confronto utile a creare un innovativo sistema d'informazioni e di vigilanza preventiva capace di aiutare i comuni, particolarmente esposti, a ripararsi dal rischio d'incorrere in tentativi di truffa a loro danno, in primo luogo là dove i soggetti prestatori di garanzie perdano i requisiti previsti dalla legge e/o quando intervengano modificazioni normative". A seguito di questa lettera il Presidente Fassino, in data 9 marzo 2016, ha scritto ai Presidenti di ABI e di IVASS una lettera con la proposta di instaurare tra l'associazione dei comuni e le istituzioni di controllo, un rapporto di collaborazione anche tramite la sottoscrizione di un protocollo. La Commissione giudica positivamente questi passaggi e invita il Sindaco e la Segretaria Generale a proseguire la interlocuzione con ANCI e le altre istituzioni competenti e vigilanti.

La Commissione rileva che la normativa di riferimento è complessa e, soprattutto, che ha subito frequenti modificazioni che hanno ancor più complicato i meccanismi di controllo; meccanismi che riguardavano i contenuti delle polizze – tramite modelli di riferimento – ma non l'iscrizione dei fideiussori nei registri tenuti dalla Banca d'Italia; la Commissione prende atto che dal prossimo 13 maggio prenderà finalmente corpo l'istituzione dei registri definitivi, superando la transitorietà del regime attuale, tramite i quali le procedure di verifica saranno semplificate.

Nel contesto attuale è stata positiva l'azione del Segretario generale che, dopo apposita direttiva firmata dal Sindaco in data 7 novembre 2015, ha dato precise indicazioni agli uffici per evitare la riproposizione delle criticità verificatisi in precedenza e rilevate. La Commissione invita il Segretario generale a verificare lo stato di attuazione delle disposizioni impartite agli uffici e a procedere ad eventuali aggiornamenti frutto dell'esperienza di questi mesi di lavoro, mettendo a regime i nuovi procedimenti che prevedano anche controlli ricorrenti e secondo precise modalità, oltre a percorsi di formazione specifica del personale coinvolto in vista del concretizzarsi delle novità normative.

La commissione apprezza il lavoro svolto dal nucleo istituito dal segretario e dal Dott. Giuseppe Bacciardi finalizzato alla verifica puntuale e completa di tutti i casi



aperti e chiede agli uffici competenti che si prosegua senza indugi nelle azioni atte a recuperare quanto dovuto al Comune, a rinnovare le garanzie per opere a scomputo da fare o da completare, a compiere ogni verifica atta ripristinare rapporti corretti nei procedimenti da parte dei soggetti interlocutori del Comune richiamati o diffidati, anche con atti cogenti, secondo le disposizioni già impartite con la specifica Direttiva del Sindaco e con l'iniziativa quotidiana d'impulso svolta dalla Giunta municipale.

La Commissione prende atto dell'avvio dei procedimenti disciplinari nei confronti di alcuni dirigenti e di alcuni dipendenti; chiede che si faccia chiarezza sulle responsabilità dando modo a tutti i soggetti chiamati in causa di motivare con scrupolo le proprie ragioni, nei modi e nei termini previsti dalle normative vigenti. L'obiettivo principale del Comune deve permanere quello della soluzione dei problemi che si sono resi evidenti. Dalle audizioni non sono apparsi comportamenti che possano far presumere manchevolezze dovute a comportamenti volutamente omissivi o tendenti a favorire soggetti interlocutori del Comune e sono state verbalizzate dettagliate spiegazioni di procedimenti rivelatisi lacunosi, nel Comune di Pisa come in altri comuni e in altre istituzioni pubbliche, solo a fronte dell'emergere di una criticità specifica che non ha avuto precedenti, com'è dimostrato anche dai contenuti delle nuove direttive impartite dal Segretario generale.

La Commissione prende atto degli esposti presentati alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Pisa, secondo l'indicazione data dalla Direttiva del Sindaco, per l'accertamento di eventuali reati commessi ai danni del Comune di Pisa – e similmente ai danni di altre istituzioni pubbliche incorse nelle stesse criticità – da parte di soggetti proponenti o intestatari di garanzie rivelatisi inaffidabili e confida nella capacità di azione d'indagine dell'autorità giudiziaria.

La Commissione invita il Sindaco e la Giunta municipale a verificare tramite l'istruttoria del Segretario generale e degli uffici competenti la legittimità di una specifica deliberazione che possa disporre la non accettabilità di polizze emesse da soggetti a maggiore rischio, quali società di carattere finanziario.

La Commissione invita il Consiglio Comunale a modificare il Regolamento delle Entrate secondo le indicazioni dell'ANAC e del Segretario Generale.

**FIRMATARI**

Nicola Pisani, Odorico di Stefano, Giuseppe Ventura

Votazione:

**2° Documento :**

Firmatari: Pisani Nicola, Di Stefano Odorico e Ventura Giuseppe

Presenti

Di Stefano Odorico	Favorevole	Voti	1
Girauda Elisa	Contraria	Voti	2
Latrofa Raffaele	Contrario	Voti	1
Nerini Maurizio	Contrario	Voti	2

Pisani Nicola	Favorevole	Voti	14
Auletta Francesco	Contrario	Voti	2
Ventura Giuseppe	Favorevole	Voti	2

Non partecipano al voto: Garzella Giovanni er Landucci Stefano

ESITO Contrari 7 – Favorevoli 17

**APPROVATO A MAGGIORANZA**

DOCUMENTO 3



**COMUNE DI PISA**

**1° COMMISSIONE CONTROLLO E GARANZIA**

Programmazione e controllo finanziario

**(ai sensi dell'art. 22 comma 5 Regolamento Consiglio Comunale)**

---

Alla luce dell'ordine del giorno approvato a maggioranza nella seduta del Consiglio comunale del 28 gennaio 2016, nell'ambito della discussione sulla richiesta di istituzione di “una Commissione di indagine sulle fideiussioni tossiche”, con cui si impegnava la Prima Commissione di Controllo e Garanzia: *“ad acquisire gli atto oggetto delle verifiche amministrative in corso; a verificare le procedure adottate nel corso degli anni dal Comune di Pisa al momento della acquisizione delle polizze; a verificare che le procedure per la individuazione delle responsabilità interne siano concretizzate con scrupolo e con le dovute garanzie a tutela dei soggetti coinvolti; a*

*segnalare, tramite verifica delle fideiussioni collegate a convenzioni urbanistiche ancora aperte eventuali atti ulteriori da sottoporre ad analisi da parte dell'Unità di supporto istituita dal Segretario comunale; a suggerire miglioramenti organizzativi ulteriori per evitare il ripetersi di tali situazioni; a riportare al Consiglio gli esiti dei lavori svolti”,* la Prima Commissione di Controllo e Garanzia si è riunita l'8/02/2016 per l'audizione del Segretario Generale; il 15/02/2016 e il 22 febbraio per un approfondimento sull'audizione del Segretario; il 26/02/2016 si è svolta l'audizione dei responsabili del procedimento verso i quali sono stati attivati provvedimenti disciplinari: Geom. Massimo Donati; Geom. Marco Fredianelli; Arch. Laura Tognetti; il 29/02/2016 e il 4 marzo l'audizione dell'Arch. Gabriele Berti, Ex Dirigente Edilizia Privata; il 7 marzo l'Audizione del Dott. Giuseppe Bacciardi - Dirigente Edilizia Privata e della Geom. Sonia Bertoni Funzionario Edilizia Privata.

La Prima Commissione di Controllo e Garanzia ha anche richiesto di poter ascoltare i componenti dell'Unità di Supporto interfunzionale al Segretario generale istituita con Det. DD-06/1243 del 11.11.2015, in attuazione della direttiva del Sindaco, ma non è stato possibile a fronte del diniego dello stesso Segretario Generale così motivato: “tale gruppo di lavoro opera esclusivamente con funzione di supporto all'attività del Segretario generale ed è dallo stesso condotto e coordinato. Il Segretario generale è stato già convocato per una audizione da parte della stessa commissione e ritengo, pertanto, influente la partecipazione dei singoli componenti alla Commissione”.

La Commissione ha chiesto anche di ascoltare in audizione l'architetto Guerrazzi e l'architetto Franchini anche loro soggetti a provvedimenti disciplinari, che tramite lettera scritta hanno preferito declinare l'invito essendo il procedimento in corso, chiedendo quindi di rinviare l'audizione a conclusione del medesimo.

La Commissione ha chiesto anche di ascoltare in audizione il Geometra Roberto Sorrentino e il Geometra Francesco Biondi anche loro soggetti verso i quali sono stati attivati provvedimenti disciplinari che tramite lettera scritta del loro avvocato, Nicola Favati, hanno motivato le ragioni per cui non ritenevano opportuna la presenza in Commissione essendo ancora il procedimento in corso.

Nel corso della audizione dell'8 febbraio il Segretario Generale ha descritto il percorso fatto dalla Struttura dell'unità di supporto, il lavoro svolto e il quadro della situazione rispetto allo stato delle verifiche sulle fideiussioni; i materiali acquisiti; il lavoro da svolgere. Rispondendo alle domande dei commissari il Segretario ha sostenuto che da una prima valutazione, che ha rapidamente portato all'avvio dei procedimenti disciplinari, la responsabilità del mancato controllo sulle pratiche in oggetto “è riconducibile ai Responsabili del Procedimento in quanti soggetti destinatari delle polizze”, e “a un Dirigente che nella sua funzione non si è adoperato affinché l'errore non venisse compiuto”.

La Commissione, inoltre, ha preso atto che al momento della audizione del Segretario Generale la verifica sulle fideiussioni non è ancora stata conclusa, in quanto i dirigenti che non hanno completato la loro attività sono: “Bacciardi Giuseppe (in fase di ultimazione), Marco Guerrazzi relativamente all’Ufficio Patrimonio e all’Ufficio Demanio”. Al riguardo non sono state date indicazioni sui tempi entro i quali verranno conclusi questi controlli. Si ricorda al riguardo che il Segretario Generale in data 17.11.2015 aveva mandato a tutte le direzioni dell’Ente una nota per effettuare una attività ricognitiva di tutte le polizze fideiussorie attive consegnate ed in possesso del comune, con termine di consegna assegnato ai Dirigenti il 15.12.2015 e una lettera di sollecito inviata il 17.12.2015, e già al 26 gennaio 2015 nella relazione del Segretario generale prot.7271 risultava che “alcuni dirigenti dovevano completare tale attività”.

Nel corso della audizione del 26 febbraio i geometri Donati e Fredianelli e l’architetta Tognetti hanno evidenziato in primo luogo la differenza che intercorre tra il RUP e il RP e spiegato come all’interno degli Uffici dell’Edilizia Privata del Comune di Pisa la catena gerarchica è gestita in modo tale che chi istruiva la pratica non aveva accesso alle fideiussioni, che, invece, venivano ritirate allo sportello al momento del rilascio del permesso a costruire. E’ stato messo in evidenza però come questa non sia l’unica modalità con cui il Comune prende in consegna le fideiussioni. Infatti le fideiussioni consegnate al momento della firma della convenzione vengono direttamente prese dal dirigente.

In sostanza si chiarisce l’esistenza di tre fattispecie di acquisizione delle polizze fideiussorie, con tre procedure diverse:

- alla firma della convenzione nel caso di scomputo di oneri: in questo caso la firma il dirigente stesso davanti al notaio contestualmente alla firma della convenzione;
- allo sportello nel caso di convenzione con rilascio differito dei permessi a costruire;
- allo sportello per la rateizzazione degli oneri fuori da interventi convenzionati.

E’ stato ribadito più volte alla Commissione da parte dei tre dipendenti come non fosse loro competenza la verifica delle polizze. Tale competenza era invece, a loro giudizio, dell’ufficio dello sportello, che ritira e conserva le polizze fideiussorie.

Rispetto ad eventuali disposizioni fornite dalla Giunta sulle fideiussioni è stato menzionata la delibera di giunta n.2 del 19 gennaio del 2010 in cui si indicava solo uno schema tipo e non una procedura sui controlli da effettuare. Si lamenta anche che non fosse stato comunicato che il Comune si avvaleva della consulenza di un *broker*, altrimenti ne avrebbero potuto usufruire.

I dipendenti hanno lamentato una scarsa comunicazione sia tra i diversi uffici con competenze specifiche, sia tra il dirigente e i funzionari nella fase di latenza tra la costituzione del gruppo di supporto e la firma dei provvedimenti disciplinari, non facendo un reale tentativo di comprendere l'andamento dei fatti.

I tre dipendenti hanno respinto tutte le accuse fatte a loro carico, dichiarandosi di fatto estranei e non competenti sulla questione delle polizze e manifestando la volontà di difendersi dalle accuse mosse dalla Amministrazione stessa nei loro confronti.

Nel corso della audizione del 7 marzo il Dottor Bacciardi ha in primo luogo informato la Commissione di essere subentrato solo nel Maggio del 2015 come dirigente dell'Edilizia Privata. La situazione precedente alla sua nomina prevedeva, a suo giudizio, "una microstruttura non chiara"; emerge però che nella riorganizzazione non è cambiato nulla per quanto riguarda la verifica delle polizze, non sono cambiate le mansioni né le istruzioni operative; a suo parere il problema si risolve con istruzioni e non con modifiche alla struttura; conferma, inoltre, che il funzionario allo sportello non è titolare di posizione organizzativa.

Nel corso della audizione del 7 marzo la dottoressa Bertoni, funzionario allo sportello ha evidenziato come non vi fosse in alcun modo un iter predefinito sulle fidejussioni che venivano ritirate da chi si trovava in quel momento allo sportello. Inoltre non veniva effettuata alcuna verifica sul soggetto che rilasciava la fideiussione in quanto non vi è mai stata alcuna indicazione in tal senso. Vi era solo un Fac simile autoprodotta e integrato nel tempo a seconda delle casistiche che si presentavano. In taluni casi l'amministrativo che ritirava la polizza chiedeva un parere alla funzionaria. La Dottoressa Bertoni ha anche spiegato, che in alcuni casi, per prassi le polizze venivano ritirate anche dai RP: cosa che confligge con quanto dichiarato dai funzionari dell'Edilizia privata.

La Commissione ha acquisito anche delle note integrative alle audizioni svolte: 1) la prima in data 18 marzo 2016 a firma di Laura Tognetti, Roberto Serrentino, Marco Fredianelli, Massimo Donati e Francesco Biondi; 2) la seconda in data lunedì 21 marzo a firma di Sonia Bertoni.

La Commissione ha appreso nel corso delle audizioni che l'amministrazione comunale ha presentato alla Procura della Repubblica 5 esposti relativi alle polizze fideiussorie in data 11 novembre 2015, 4 dicembre 2015, 4 dicembre 2015, 18 gennaio 2016, 8 febbraio 2016. La Commissione ha chiesto di acquisire questi atti, ma ha trovato il diniego del dirigente Bacciardi così motivato: "il contenuto delle comunicazioni è coperto da segreto istruttorio".

Considerato che dalla relazione fatta dal Segretario generale in data 26 gennaio e dall'elenco consegnato alla Prima Commissione di Controllo e Garanzia dallo stesso Segretario Generale emerge che ad oggi su un importo di 15.854.675 euro per 30 fidejussioni irregolari, come da allegato, la Prima Commissione di Controllo e Garanzia - pur non essendo il soggetto istituzionale idoneo per dare piena attuazione al mandato

contenuto nell'ordine del giorno del Consiglio comunale come evidenziato dallo stesso Segretario Generale nel corso della sua audizione in cui a domanda specifica dei commissari ha sottolineato che “sarebbe stata più appropriata nel caso specifico una commissione di indagine”, trattandosi di una verifica puntuale, ma non ravvisava nell'attribuzione del suddetto argomento a questa commissione una “illegittimità profonda e grave”- alla luce della documentazione raccolta e della relazione del Segretario generale del 26 gennaio 2016

prende atto che la giunta comunale ha disposto le prime verifiche e controlli sul “sistema delle fideiussioni tossiche” solo a partire dal 29 ottobre del 2015 a seguito della conferenza stampa svolta lo scorso 28 ottobre da parte del gruppo consiliare Una città in comune-Prc in cui si denunciava la Sviluppo Navicelli di aver consegnato tra il 2009 e il 2012 “fideiussioni tossiche” per un valore di oltre quattro milioni di euro;

evidenzia come nell'ambito dei procedimenti inerenti i piani attuativi non sia mai stata fatta né disposta dall'amministrazione alcuna forma di controllo e verifica sui soggetti che rilasciavano le fideiussioni che venivano depositate in Comune - sicuramente nel periodo 2008-28 ottobre 2015 - né al momento in cui venivano consegnate dai soggetti privati con il rilascio contestuale del permesso a costruire, o in sede della sottoscrizione della convenzione, né al momento anche di crisi conclamate o addirittura di fallimenti, come nel caso della Sviluppo Navicelli, dei soggetti privati che avevano depositato queste garanzie con pesanti e ancora non quantificabili danni per le casse comunali;

rileva il fatto che nel periodo compreso fra il 2008 e il novembre del 2015 non sia mai stata disposta da parte del Sindaco e della giunta comunale alcuna ricognizione sulle fideiussioni depositate, benché i casi di abusivismo finanziario che coinvolgevano amministrazioni pubbliche centrali e periferiche si moltiplicassero a dismisura (come sottolineato già nel 2008 da atti della Agenzia delle Entrate, poi nel 2009 da una indagine della Corte dei Conti del 2009 sulle “Modalità di impiego delle garanzie fideiussorie in materia di crediti tributari e non tributari da parte delle pubbliche amministrazioni”, e ancora nell'agosto del 2010 da importanti articoli comparsi sul *Sole 24 ore* e ribadito per ultimo nel luglio del 2015 dallo stesso Cantone in una nota del primo luglio 2015 dal titolo: “ Indicazioni alle stazioni appaltanti e agli operatori economici in ordine agli intermediari autorizzati a rilasciare le garanzie a corredo dell'offerta previste dall'art. 75 e le garanzie definitive di cui all'art. 113 del d.lgs. 163/06 costituite sotto forma di fideiussioni”), e quindi vi fossero tutti i segnali per disporre un simile provvedimento, vista anche la grave crisi che da anni interessava il settore dell'edilizia, tanto più che per i casi della Edilcentro, della Sviluppo Navicelli, della Cooper 2000 e della Boccadarno Porto di Pisa Spa si tratta di interventi da milioni e milioni di euro su cui l'attenzione doveva essere massima, anche solo per la rilevanza degli importi relativi alle opere da realizzare;

evidenzia alla luce di quanto sopra scritto il fatto che l'amministrazione comunale, sia nella sua parte politica sia in quella amministrativa, una volta verificato nel gennaio del

2015 che non era possibile escutere la fideiussione della Union Credit Finanziaria Spa depositata dalla Sviluppo Navicelli - tanto da chiedere nell'aprile dello stesso anno alla società di presentarne una nuova - non ha intrapreso alcuna iniziativa legale nei confronti di questa società, nonostante quanto previsto dalla legge, e non ha avviato alcuna verifica rispetto alla bontà o meno della stessa fideiussione e della società finanziaria che l'aveva rilasciata (verifica che viene avviata invece il 29 ottobre 2015 con la richiesta del Dirigente Bacciardi alla Banca d'Italia per conoscere la data di inizio e fine del periodo di autorizzazione di questa società finanziari al rilascio di polizze fideiussorie);

constatato che non è mai stata né fatta né disposta alcuna forma di controllo sulla regolarità delle società finanziarie che rilasciavano le fideiussioni, fatto per altro verificabile tramite la consultazione dell'elenco della Banca d'Italia sulle società abilitate, evidenza, come emerge anche dalle dichiarazioni dei funzionari responsabili ascoltati in Commissione, che le polizze fideiussorie venivano esaminate esclusivamente secondo il Fac-simile predisposto dall'ufficio di cui sopra. Ciò è palese nel caso delle fideiussioni della Union Credit Finanziaria spa che prevedevano anche una coobbligazione a garanzia della validità del documento che veniva rilasciato. Infatti nell'articolo 13 delle Condizioni generali la polizza prevedeva una clausola risolutiva espressa per la mancata sottoscrizione del coobbligato che doveva essere allegata insieme all'elenco dei beni eventualmente escutibili. In molti casi la coobbligazione non è mai stata allegata, e al contempo l'imprenditore non ha mai consegnato l'elenco dei suoi beni. Di fatto quindi al di là che la società finanziaria non fosse autorizzata al rilascio della fideiussione il Comune non avrebbe dovuto comunque accettare tout court la fideiussione in quanto nulla, visto che non era mai stata consegnata la coobbligazione che la rendeva valida;

evidenza il fatto che nelle convenzioni riguardanti alcuni degli interventi realizzati come nel caso del Consorzio Nuovo Calambrone, per i quali sono state depositate fideiussione irregolari, si diceva esplicitamente che le fideiussioni dovevano essere "assicurative o bancarie", mentre sono state accolte da parte del Comune fideiussioni da parte di società finanziarie non rientranti nel novero dei soggetti bancari ed assicurativi previsti dalla convenzione. Al riguardo la Commissione non ha avuto alcuna spiegazione su come ciò sia stato possibile e perché sia stato fatto.

Dai dati forniti dal Segretario Generale emerge con chiarezza che alcuni imprenditori hanno presentato reiteratamente fideiussioni di società fittizie in Comune per milioni di euro ottenendo in cambio permessi a costruire per realizzare interventi di forte impatto sul territorio e non hanno mai avvertito o fatta alcuna segnalazione al Comune in tutti questi anni, benché fosse loro dovere, nei casi in cui le società finanziarie di cui avevano portato le fideiussioni erano state messe in liquidazione, o erano addirittura fallite o avevano cessato la propria attività; con la conseguenza che pertanto il Comune si trova nella posizione di creditore non avendo di fronte un garante effettivo cui rivolgersi per le inadempienze del debitore, ma una società fantasma.

In conclusione rispetto a quanto richiesto e disposto nell'ordine del giorno approvato a maggioranza dal Consiglio comunale nella seduta del 28 gennaio 2015, la Commissione alla luce della cronologia dei fatti sopra esposta:

1) in merito al punto 1 richiesto dall'ordine del giorno: “acquisire gli atti oggetto delle verifiche amministrative in corso” evidenzia che non ha potuto acquisire tutti gli atti oggetto delle verifiche amministrative in corso - in particolare non è mai stato consegnato lo schema dettagliato richiesto – e parte della documentazione richiesta, riguardante nello specifico le fideiussioni, era per lo più incompleta. Inoltre, come scritto in premessa, non è stato possibile ascoltare alcuni Dirigenti nonché i componenti dell'Unità di Supporto interfunzionale al Segretario generale, per diniego di quest'ultimo.

2) in merito al punto 2 richiesto dall'ordine del giorno: “verificare le procedure adottate nel corso degli anni dal Comune di Pisa al momento dell'acquisizione delle polizze”, evidenzia come da parte del Sindaco e della Giunta non sia stata intrapresa per anni alcuna iniziativa specifica volta al controllo delle polizze fideiussorie, nonché alla prevenzione e al contrasto del fenomeno delle fideiussioni irregolari sopra descritto. La Commissione, inoltre, rileva che l'assenza sistematica di controllo sulle fideiussioni in particolare per interventi di grandissima rilevanza ed impatto sulla città non è imputabile alla insufficienza della normativa nazionale e alla complessità del mercato relativo alle polizze fideiussorie in quanto è mancato il ricorso ai più banali strumenti di verifica come la visura camerale, la consultazione dell'elenco della Banca d'Italia, la lettura delle condizioni generali delle stesse polizze o anche più semplicemente della normale stampa che ha riportato gli “scandali” relativi a società finanziarie fittizie. A questo si aggiunge che il fenomeno delle fideiussioni tossiche per quanto riguarda il Comune di Pisa è circoscritto a pochi casi e per di più connessi ad alcune delle maggiori operazioni immobiliari realizzate in città. Inoltre in base a quanto contenuto nella relazione del Segretario Generale del 26 gennaio 2016 e come confermato dalle audizioni questo fenomeno è circoscritto ad ora all'ambito della Direzione Edilizia Privata, mentre nessuna criticità è rilevata in riferimento alle polizze per lavori pubblici.

Nello specifico durante le audizioni sono state analizzate nel dettaglio le procedure con cui venivano acquisite le fideiussioni, mettendo a confronto quanto dichiarato dal personale che ha risposto positivamente alla richiesta di audizione. E' emerso con chiarezza che non vi era una procedura unica, né tanto meno una direttiva unitaria, per l'acquisizione delle polizze. In generale venivano seguite 3 tipi di procedure:

a) polizze consegnate ai dirigenti nel caso di “scomputo d'oneri” mediante convenzione, direttamente di fronte al notaio al momento della sottoscrizione della convenzione. Al riguardo rimangono da chiarire nel dettaglio le procedure seguite in questi casi dagli stessi dirigenti perchè non è stato possibile ascoltarli in commissione;

b) polizze consegnate allo sportello (responsabile Geometra Sonia Bertoni) per “scomputo d'oneri” sia nel caso di convenzioni che prevedono consegna successiva sia nel caso di interventi convenzionati. Al riguardo la procedura seguita dagli amministrativi secondo quanto appreso dalla Commissione prevedeva: ritiro della polizza verificandone



i contenuti basilari tramite l'utilizzo del vademecum interno (agli atti) e richiesta di ulteriori chiarimenti al Funzionario responsabile, geometra Sonia Bertoni;

c) polizze consegnate allo sportello (responsabile Geometra Sonia Bertoni) per “rateizzazione oneri”. Al riguardo la procedura seguita dagli amministrativi secondo quanto appreso dalla Commissione prevedeva: ritiro della polizza verificandone i contenuti basilari tramite l'utilizzo del vademecum interno (agli atti) e richiesta di ulteriori chiarimenti al Funzionario responsabile, geometra Sonia Bertoni.

Nel vademecum predisposto dall'ufficio, integrato negli anni in base alla pratica e non in base a direttive dirigenziali né tanto meno della Giunta, non vi era alcuna indicazione riguardante la verifica dell'attendibilità del soggetto che rilasciava la fideiussione, la sua esistenza, la sua abilitazione al rilascio di polizze nei confronti di enti pubblici, e neanche sulla tipologia del soggetto: bancario, assicurativo o finanziario, requisito invece spesso richiamato esplicitamente all'interno delle convenzioni;

3) riguardo al punto 3 richiesto dall'ordine del giorno “a verificare che i procedimenti a tutela del Comune siano intrapresi con accuratezza”, evidenzia che in merito alle azioni intraprese dallo stesso Sindaco e dalla Giunta a partire dalla direttiva del 7 novembre del 2015, non essendo stati consegnati alla Commissione le copie degli esposti depositati dalla amministrazione comunale in Procura sulla base di un presunto “segreto istruttorio” che questa Commissione contesta, non è stato possibile verificare in alcun modo se le procedure a tutela del Comune poste in atto sono state intraprese con accuratezza, tempestività e completezza. Riguardo alla completezza delle verifiche la Commissione registra che ad ora secondo quanto scritto nella relazione del 26 gennaio 2016 dal Segretario generale e confermato nel corso delle audizioni “alcuni dirigenti ancora devono completare l'attività di ricognizione delle polizze fideiussorie”, nonostante i solleciti inviati dallo stesso Segretario generale;

4) riguardo al punto 4 richiesto dall'ordine del giorno: “a verificare che le procedure per l'individuazione delle responsabilità interne siano concretizzate con scrupolo e con le dovute garanzie a tutela dei soggetti coinvolti” si rileva che le procedure per l'individuazione delle responsabilità interne si sono svolte e poi concretizzate con una tempistica molto accelerata, senza alcun tipo di coinvolgimento e confronto preliminare dei soggetti interessati, e presentano elementi difficilmente spiegabili - e che necessitano certamente di ulteriori approfondimenti - che hanno portato alla individuazione dei soggetti coinvolti nei procedimenti disciplinari. Nello specifico sono stati interessati dai provvedimenti, i Responsabili del Procedimento che non risultano, secondo quanto emerso dalle audizioni, abbiano mai avuto a che fare direttamente con le fideiussioni, ma che sono stati soggetti ai provvedimenti perché ritenuti comunque responsabili della pratica in quanto RP. Diversamente è stata ad oggi esclusa dal provvedimento disciplinare la dipendente, geometra Sonia Bertoni: responsabile di quel segmento di procedimento inerente le fideiussioni. Peraltro risulta chiaramente come la stessa geometra Bertoni, come evidenziato nella nota inviata dalla stessa alla Commissione, sia stata completamente abbandonata a se stessa rispetto a queste funzioni di verifica non

avendo mai ricevuto alcuna indicazione e istruzione in merito alle fideiussioni a nessun livello: né da parte dei superiori né tanto meno dalla parte politica dell'amministrazione;

5) in merito a quanto richiesto al punto 5 dall'ordine del giorno: “a segnalare, tramite verifica delle fideiussioni collegate a convenzioni urbanistiche aperte, eventuali atti ulteriori da sottoporre ad analisi da parte dell'Unità di supporto istituita dal Segretario comunale”, si evidenzia come la verifica delle convenzioni urbanistiche aperte sarebbe un lavoro assolutamente non sostenibile per una commissione di controllo e garanzia, richiedendo per di più una specializzazione e una quantità di dati da avere a disposizione tale da rendere questa richiesta irricevibile in quanto inattuabile. Si rileva al riguardo che gli stessi uffici comunali preposti, come scritto in precedenza, ad oggi non sono ancora riusciti a completare lo screening richiesto dal Segretario generale sulle sole fideiussioni. Quanto alla possibilità di dialogo della presente Commissione con l'Unità di supporto al Segretario generale, si è già detto in precedenza.

6) in merito a quanto richiesto al punto 6 dell'ordine del giorno: “a suggerire miglioramenti organizzativi ulteriori per evitare il ripetersi di tali situazioni”, nel ribadire che non ha potuto svolgere a pieno il mandato datogli dal Consiglio comunale, a cui rimette la decisione su come proseguire e dare così compimento pieno al dispositivo approvato nella seduta del 28 gennaio, e premesso che “suggerire miglioramenti organizzativi” non è compito di una Commissione di controllo e garanzia, si suggerisce di prendere atto e porre rimedio a tutte le criticità evidenziate nel presente documento, ponendo al contempo all'attenzione del Consiglio comunale, degli uffici preposti e dell'Unità di supporto istituita dal Segretario comunale alcuni approfondimenti a suo giudizio necessari:

a) una verifica urgente da parte degli uffici competenti anche sugli importi delle fideiussioni tossiche depositate per verificare che questi corrispondano effettivamente al costo stimato delle opere di urbanizzazione maggiorato, come previsto nelle convenzioni, di una percentuale del 30% a garanzia dell'eventuale aumento dei prezzi;

b) una urgente ricognizione e una verifica sulle convenzioni e i piani attuativi riguardanti tutti gli interventi per i quali sono state consegnate fideiussioni tossiche, al fine di una puntuale verifica delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione realizzate o da realizzare;

c) un chiarimento urgente su come la giunta intenda operare e quali iniziative intende intraprendere nei confronti dei soggetti privati che ad oggi nonostante la scadenza dei termini perentori richiesti dall'amministrazione e le diffide inviate, non hanno consegnato nuove fideiussioni in sostituzione di quelle irregolari.

7) in merito al punto 7 dell'ordine del giorno: “riportare al Consiglio gli esiti dei lavori svolti”, sollecita la Conferenza dei Capigruppo a calendarizzare un argomento relativo “alle fideiussioni” nella prima seduta del Consiglio comunale, successiva alla votazione da parte della stessa Commissione della propria relazione conclusiva, al fine di poter riportare il percorso fatto. La Commissione al riguardo fa presente il fatto che per i contenuti della relazione stessa, in particolare per quanto concerne il punto 4 delle

conclusioni, ritiene necessario e non derogabile che tale discussione avvenga in Consiglio comunale prima della chiusura dei provvedimenti disciplinari avviati.

Infine la Prima Commissione di Controllo e Garanzia evidenzia come l'assenza sistematica di qualsiasi forma di controllo ha consentito la nascita e il consolidamento di un vero e proprio "sistema di fidejussioni tossiche" per cui alcuni imprenditori hanno presentato per anni polizze fideiussorie eufemisticamente definibili "carta straccia", e ha prodotto e produrrà negli anni danni importanti e ancora esattamente non quantificabili per le casse comunali, già però visibili e documentati come nel caso del nuovo stanziamento di 250 mila euro, deciso in sede di variazione di bilancio nel novembre del 2015, per la ricostruzione del centro di raccolta dei rifiuti di Porta a mare.

#### FIRMATARI

Francesco Auletta, Valeria Antoni, Raffaele Latrofa, Elisa Giraudo, Stefano Landucci

Votazione

#### 3° Documento :

Francesco Auletta, Valeria Antoni, Raffaele Latrofa, Elisa Giraudo, Stefano Landucci

Presenti

Garzella Giovanni	Favorevole	Voti	4
Di Stefano Odorico	Contrario	Voti	1
Giraudo Elisa	Favorevole	Voti	2
Latrofa Raffaele	Favorevole	Voti	1
Nerini Maurizio	Favorevole	Voti	2
Landucci Stefano	Favorevole	Voti	1
Pisani Nicola	Contrario	Voti	14
Auletta Francesco	Favorevole	Voti	2
Ventura Giuseppe	Contrario	Voti	2

ESITO Contrari 17 – Favorevoli 12

**NON APPROVATO**

**IL PRESIDENTE**

*Giovanni Garzella*

**Pisa 23/03/2016**