

Prot n 2 RU
del 23/01/2019

TORTORETO, 23 gennaio 2019

Riccardo STRACCIALINI
Presidente Commissione Vigilanza,
Affari Generali ed Istituzionali

Al Sindaco
Domenico PICCIONI
Al Presidente del Consiglio Comunale
Fausto DI EUSEBIO

OGGETTO: RELAZIONE SULL'AMMANCO NELLA GESTIONE BUONI MENSA - PERIODO 2012-2018.

* * * * *

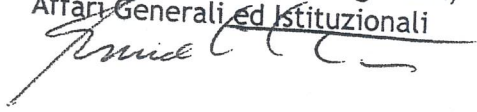
Spett.le Sindaco, Presidente del Consiglio Comunale,

la presente per comunicare la conclusione dei lavori della Commissione presieduta dal sottoscritto sulla vicenda dell'ammacco nella gestione dei buoni mensa.

Mi prego poter allegare, per Vostra opportuna conoscenza, la relazione approvata dalla Commissione in data 22/01/2019 con preghiera di volerne calendarizzare la discussione in Consiglio Comunale.

Con ossequio

Riccardo STRACCIALINI
Presidente Commissione Vigilanza,
Affari Generali ed Istituzionali



Riccardo STRACCIALINI
(+39) 335 207712 - straccialini.riccardo@tortoretopec.it
Presidente Commissione Vigilanza, Affari Generali ed Istituzionali

Prot n 2 RIS
del 23/01/2018

Commissione Vigilanza Affari Generali ed Istituzionali

Relazione sull'ammacco nella gestione buoni mensa - periodo 2012-2018

1	PREMESSA	1
2	OGGETTO DEI LAVORI	1
3	OBIETTIVI DELL'ANALISI	2
4	CRONISTORIA	2
4.1	AFFIDAMENTI	2
4.2	IL CASO SACCIUTI	2
4.3	IL PERIODO 2013-14	2
4.4	IL 2017 E LA DENUNCIA	3
5	EVOLUZIONE CASO GUERCIONI	4
6	EVOLUZIONE CASO PROTANO	5
7	SINTESI	6
8	CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	6
8.1	CONCLUSIONI:	7
8.1.1	Carenza documentale formale:	7
8.1.2	Disorganizzazione:	7
8.1.3	Manca di comunicazione:	7
8.1.4	NEGLIGENZA	8
8.2	RACCOMANDAZIONI:	8
8.2.1	Rotazione del personale	8
8.2.2	Affiancamento	9
8.2.3	Formazione	9
8.2.4	Circolarità delle informazioni	9
8.2.5	Condivisione delle fasi procedurali	9
8.2.6	Re-internalizzazione dei servizi	9
8.2.7	Raccomandazioni finali	10

1 Premessa

La Commissione Vigilanza a Novembre 2017 è stata chiamata a svolgere un'attività di analisi sul tema dei buoni mensa distribuiti da alcuni esercenti. Come rilevato da una comunicazione datata 20/11/17 (prot. n.31849/2017) del settore n.4 al Sindaco, due cartolerie, Punto Carta di Guercioni Emiliano [GUERCIONI] e Cartoleria Edicola Protano Davide [PROTANO], che svolgevano il servizio di vendita dei buoni mensa per la refezione scuola dell'infanzia, risultavano debitorici di importanti somme cumulate negli anni, per cui si provvedeva ad inviare sollecito, a sospendere il servizio ed affidarlo al Tesoriere Comunale.

A seguito di tale comunicazione il Sindaco provvedeva a svolgere denuncia per peculato ed appropriazione indebita.

La Commissione ha avuto n. 7 incontri, analizzato n. 67 documenti relativi al periodo 2012-17, ascoltato in audizione n. 4 dipendenti degli uffici amministrativi.

2 Oggetto dei lavori

La Commissione si è concentrata sull'analisi del processo di gestione della vendita dei buoni mensa, sull'organizzazione interna e sui rapporti tra gli uffici dell'Ente e gli esercenti, attraverso una puntuale analisi documentale, sia di legittimità che di successione temporale, ed un riscontro dei fatti con audizioni interne.

3 Obiettivi dell'analisi

Obiettivo del lavoro della Commissione non era quello di sovrapporsi all'attività delle autorità giudiziarie, che stanno seguendo il loro corso, ma è stato quello di ricostruire e verificare i fatti in modo oggettivo, al fine di:

- o individuare carenze organizzative, eventuali negligenze o colpe
- o poter individuare, suggerire, indirizzare l'attività degli uffici preposti su un percorso di miglioramento delle procedure interne, di organizzazione.

4 Cronistoria

Al fine di meglio comprendere la vicenda, appare utile ricostruirne la scansione temporale evidenziando alcuni passaggi e documenti (indicati nelle tabelle) fondamentali.

4.1 Affidamenti

La distribuzione dei buoni mensa viene affidato alle 3 cartolerie presenti sul territorio comunale (comprese GUERCIONI e PROTANO) per la prima volta il 30/10/10 [1] e successivamente ogni anno con determinazioni di settore.

Da notare come:

- il primo sia un affidamento diretto con determina del Settore Finanziario a firma Pasqualino Saccuti senza alcun indirizzo politico di Giunta o Consiglio, ma facendo generico riferimento alla volontà dell'Amministrazione di gestire il servizio esternamente
- il rapporto tra Ente ed Esercenti non venga regolato da alcun contratto o convenzione. L'affidamento viene rinnovato a più riprese ed ogni anno attraverso impegni e sub-impegni di spesa.
- i rinnovi che si sono via via succeduti a firma dei vari responsabili di settore riprendono esattamente lo stesso schema di affidamento diretto del primo, nonostante, si vedrà, nel mentre, siano state verificate alcune circostanze di una certa rilevanza

Tabella 4.1: elenco documentazione rilevante

RIFERIMENTO	CONTENUTO
a. 30/10/10 Determina n.86 del Settore n.4	Primo affidamento
b. 16/09/11 determina n.47 del Settore n.5	Rinnovo dell'affidamento
c. 26/09/12 determina n.102 del Settore n.5	Rinnovo dell'affidamento
d. 18/09/13 determina n.225 del Settore n.5	Rinnovo dell'affidamento
e. 30/10/14 determina n.256 del Settore n.2	Rinnovo dell'affidamento a GUERCIONI
f. 04/11/14 determina n.262 del Settore n.2	Rinnovo dell'affidamento a PROTANO
g. 13/04/16 determina n.131 del Settore n.2	Rinnovo dell'affidamento a PROTANO

4.2 Il caso Saccuti

A febbraio 2012 emerge il caso Saccuti. La Guardia di Finanza in una delle sue ispezioni presso gli uffici comunali, rinviene nei cassetti di una scrivania, tra gli altri, n. 16 assegni a firma GUERCIONI e PROTANO per un importo totale di euro 43.071,60:

- n.11 di GUERCIONI e 5 di PROTANO a saldo di rispettive fatture
- periodo che va dal 19/01/11 al 13/02/12
- e non ancora incassati.

Il nuovo responsabile del Settore Economico-Finanziario, Dott.ssa Marchegiani, in risposta ad una richiesta di chiarimenti da parte del Direttore Generale, relaziona in data 4/4/12:

- confermando la corrispondenza esatta tra singoli assegni e fatture,
- la circostanza che le fatture facevano riferimento al servizio di vendita dei buoni mensa
- e il fatto che gli assegni erano stati portati in banca in data 16/3/12 e regolarmente incassati.

Appare singolare come, nonostante l'evidente intreccio tra buoni mensa e la vicenda Saccuti si proceda comunque in data 26/09/12 [doc. c. Tab. 1] al rinnovo dell'impegno di spesa per la vendita dei buoni mensa con gli stessi esercenti, con le stesse modalità e di nuovo senza indirizzo politico e con affidamento diretto.

Tabella 4.2: elenco documentazione rilevante

RIFERIMENTO	CONTENUTO
a. 29/03/2012	Richiesta di chiarimenti da parte del Direttore Generale al Settore Economico-Finanziario
b. 04/04/2012	Risposta da parte del Responsabile di Settore

4.3 Il periodo 2013-14

Nel corso degli anni 2013-14, si è continuato con le stesse procedure e con lo stesso rapporto con gli esercenti (attraverso un costante rinnovo degli affidamenti - [Tab. 1]), nonostante emergano circostanze nuove e di sicura preoccupazione.

In particolare ad ottobre 2013 viene evidenziato che sia GUERCIONI che PROTANO risulterebbero debitori di somme importanti per fatture risalenti al periodo 2010-2013 e viene rilevata un primo scambio di comunicazioni tra Ente (principalmente settore Bilancio-Ragioneria):

- x. Dopo un sollecito via e-mail ad inizio ottobre 2013 [e come riferito in audizione, attraverso contatti via telefonica] in data 12/11/13 vengono inviate due lettere [a GUERCIONI e PROTANO] con le quali vengono evidenziate le fatture da saldare invitando ad esibire copia dei bonifici laddove effettuati o a saldare senza indugio quanto dovuto;
- xi. GUERCIONI risultava a debito per euro 33.892 con n.9 fatture emesse dal Comune datate 03/02/2010 fino al 26/04/2013;
- xii. PROTANO risultava a debito per euro 21.700 con n.12 fatture emesse dal Comune datate 16/02/2011 fino al 05/07/2013;
- xiii. segue un brevissimo scambio di missive fino al 23/12/2013, risposte e richieste incrociate senza che però nulla venga saldato;
- xiv. nel periodo dicembre 2013 - settembre 2014 tutto tace e si continua con la distribuzione dei buoni attraverso le due cartolerie;
- xv. in data 8/09/14, viene inviato a GUERCIONI ulteriore sollecito, intimato il pagamento e comunicata la sospensione della fornitura dei buoni mensa.
- xvi. in data 29/09/2014 si invia ulteriore sollecito con messa in mora: si richiede pagamento entro 15 giorni per il pagamento, in mancanza del quale si sarebbe ricorso a recupero coattivo. Da notare che nel frattempo tra il sollecito 2013 ed il presente, il debito era salito ad euro 55.732 a seguito di ulteriori n.7 fatture emesse tra il 19/11/2013 ed il 14/07/2014
- xvii. in data 23/10/14 la responsabile Settore Bilancio-Ragioneria invia formale richiesta al Segretario Comunale di nomina legale per messa in mora e recupero coattivo delle somme dovute dalla ditta Punto Carta di Guercioni Emiliano
- xviii. viene prodotta una proposta di delibera di Giunta datata 12/11/2014 n.232 per la nomina di un legale, approvata quanto alla regolarità tecnica e contabile dal dott. D'Altobrando e dalla dott.ssa Marchegiani. Questa proposta non verrà mai portata in Giunta e non sarà mai deliberata.

Da questa analisi emergono diverse anomalie e domande alle quali non si è riusciti a dare risposta esauriente, neanche attraverso le audizioni. Nello specifico:

1. Come mai nonostante il caso Saccuti di febbraio, a Settembre 2012 si sia rinnovato lo stesso modus operandi?
2. Come mai dopo i solleciti del 2013 ai due esercenti, non si sia presa alcuna iniziativa fino al settembre 2014, consentendo tra l'altro un ampliamento delle posizioni debitorie?
3. Come mai a settembre 2014 si sia proceduto solamente nei confronti di GUERCIONI, sospendendo il servizio, sollecitandolo di nuovo e richiedendo nomina di un legale per il recupero coattivo, dimenticandosi completamente di PROTANO?
4. Come mai, nonostante la sospensione, in data 30/10/14 viene comunque rinnovato a GUERCIONI con un sub-impegno l'affidamento anche a GUERCIONI?
5. Come mai la proposta di delibera di Giunta per la nomina del legale, non è stata mai approvata?

La documentazione non fornisce risposta a questi quesiti, mentre le audizioni interne fanno rilevare una completa distonia tra i diversi settori, in particolare quello Scolastico e quello Bilancio-Ragioneria, e tra chi decide e chi opera. Si ravvisa una completa autonomia da parte degli uffici con la Giunta (Assessorato al Bilancio ed quello alla Scuola) che sembra disinteressarsi o non cogliere le problematiche che vengono evidenziate e diventano via via più gravi. L'organo di governo politico, nonostante il

terremoto che si stava verificando, la commissione d'inchiesta e la presenza della guardia di finanza per molti mesi, non sembra essere stato edotto pienamente dell'inadempienza dei due esercenti almeno fino al novembre 2014.

Il susseguirsi di diversi responsabili nel settore scuola (dopo Saccuti a seguire, Piccioni Giovanna, D'Altobrando, Clementoni ed infine Marchegiani a riunire Settore Bilancio e Servizi Scolastici) a seguito delle dimissioni di Saccuti non hanno aiutato ad avere una visione d'insieme, nonostante la struttura organizzativa che presiedeva l'intero processo sia rimasta sostanzialmente la stessa pre e post Saccuti (Ettore gestiva per intero la distribuzione, ritiro, fatturazione e Di Pancrazio verifica degli incassi e contabilizzazione).

Non è chiaro come mai la delibera di Giunta per la nomina del legale non sia mai arrivata sul tavolo della Giunta, sebbene in audizione la dott.ssa Marchegiani abbia dichiarato di essere venuta a conoscenza che la proposta sia stata presa in carico dall'Ass. Chicchirichi, il quale avrebbe dovuto seguirla fino ad approvazione. Resta il fatto che il legale non veniva nominato, chi ne aveva fatto richiesta e chi aveva redatto la proposta di delibera non si preoccupavano minimamente di verificare se l'iter stava procedendo, stante l'incancrenirsi della situazione debitoria.

Tabella 4.3: elenco documentazione rilevante

RIFERIMENTO	CONTENUTO
a. 12/11/2013	Sollecito a GUERCIONI
b. 12/11/2013	Sollecito a PROTANO
c. 02/12/2013	Risposta GUERCIONI
d. 23/12/2013	Risposta PROTANO
e. 08/09/2014	Nuovo sollecito a GUERCIONI con sospensione servizio
f. 29/09/2014	Nuovo sollecito a GUERCIONI con messa in mora
g. 23/10/2014	Richiesta al Segretario di nomina legale
h. 12/11/2014	Proposta di delibera per la nomina del legale

4.4 Il 2017 e la denuncia

Da fine 2014 a fine 2017 di fatto politica ed uffici si disinteressano della vicenda. Ci si trova in un periodo di interregno dove GUERCIONI resta sospeso dalla distribuzione, ma non viene sollecitato più al pagamento, mentre PROTANO continua nella distribuzione solitaria, quindi tutti gli acquisti si concentrano presso un'unica cartoleria con l'aggravante che, nel frattempo, anche l'importo dei buoni stessi viene incrementato notevolmente.

A settembre 2017, dopo quasi 3 anni di inerzia, si torna sul tema:

- xix. In data 15/11/2017 il responsabile Bilancio-Ragioneria invia sollecito a PROTANO per un importo che, nel frattempo, è lievitato ad euro 144.093,91 per n. 28 fatture non pagate a partire dal 20/01/2013 fino al 21/07/2017. Rispetto all'estratto conto precedente del novembre 2013 che ammontava a 'soli' euro 21.700, si aggiungono tutte le fatture successive ed 'appaiono' anche altre fatture antecedenti al periodo preso in considerazione nel precedente estratto conto e che erano 'sfuggite';
- xx. nella stessa data viene inviato sollecito anche a GUERCIONI, per un importo di euro 12.412,17 derivante da euro 40.464 a debito, compensato per euro 28.051,83 per gli importi a credito (per la vendita dei libri di testo);
- xxi. il 20/11/2017 il responsabile Bilancio-Ragioneria invia una breve relazione al Sindaco informandolo dell'invio dei solleciti, della sospensione della vendita buoni da parte di PROTANO e di aver affidato la stessa alla Tesoreria presso la Banca Popolare di Bari
- xxii. Segue la risposta di PROTANO che reclama crediti per euro 33.064,43 e di nuovo la risposta dell'Ente del 13/12/17 riconoscendo un credito di euro 27.900,81, ma con nel frattempo il debito lievitato ad euro 172.229,43 per un netto pari ad euro 144.328,62.

Alla ricezione della relazione del 20/11/17, il Sindaco procede alla denuncia per peculato ed appropriazione indebita. Inoltre con due delibere di Giunta (01 e 19/12/17) si fa atto di indirizzo per la modifica del sistema di vendita dei buoni e si procede alla nomina del legale per il recupero coattivo delle somme dovute.

Come mai questo vuoto così lungo senza alcuna iniziativa? In questo periodo si sono succeduti la Giunta Richi, il Commissario ed infine l'attuale. Appare surreale che nessuno abbia pensato di intervenire su questa vicenda; appare ancora più surreale che gli uffici amministrativi siano

andati avanti per inerzia, soprattutto nel momento in cui la situazione di GUERCIONI era stata congelata e, nel frattempo il sistema della refezione scolastica veniva riformato sotto la gestione commissariale, con l'esternalizzazione ed un importante aumento del prezzo del buono.

Tabella 4.4: elenco documentazione rilevante

1. 15/11/2017	Sollecito a PROTANO
2. 15/11/2017	Sollecito a GUERCIONI
3. 20/11/2017	Relazione al Sindaco
4.	Denuncia
5. 01/12/2017	Risposta di PROTANO al sollecito
6. 13/12/2017	Risposta a PROTANO con nuova quantificazione
7. 01/12/2017 delibera di Giunta n.106	Atto di indirizzo per la modifica del sistema di vendita dei buoni che viene affidata all'Ente ed alla Tesoreria presso la Banca Popolare di Bari
8. 19/12/2017 delibera di Giunta n.122	Nomina di legale per il recupero coattivo delle somme dovute da GUERCIONI e PROTANO

5 Evoluzione caso GUERCIONI

A partire dal 13/07/18 inizia un serrato scambio di comunicazioni tra GUERCIONI e l'Ente, con le quali il primo dimostra che la sua posizione non è debitoria, ma bensì creditoria:

- xxiii. nell'estratto conto contestato figuravano ancora due fatture per un totale di euro 6.240 che invece erano state saldate da GUERCIONI in data 19/11/2014, in seguito al sollecito. GUERCIONI sostiene di aver anche consegnato brevi manu copia dei bonifici alla Dott.ssa Marchegiani, che nega. I due bonifici erano però stati fatti su un IBAN errato (dedicato alle riscossioni della TIA, ma con causale corretta) e nessuno all'interno degli uffici provvede a verificare, rettificare o correggere l'errore. La Dott.ssa Marchegiani dichiara che proprio l'estratto conto di quel periodo non risulterebbe e non sarebbe mai stato controllato.
- xxiv. GUERCIONI lamenta la mancata registrazione di una fattura a proprio per la vendita dei libri di testo per un importo di euro 7.595,23. La fattura inviata elettronicamente fu rifiutata in quanto presentava un errata indicazione dei libri e non è stata mai corretta e riemessa, nonostante diversi solleciti telefonici. Da notare che la fattura rifiutata risultava errata per euro 51,94.
- xxv. GUERCIONI richiede ripetutamente la quantificazione del numero di blocchetti di buoni effettivamente venduti nel periodo e le spettanze previste qualora non integralmente fatturate e saldate. Da un controllo ulteriore risulterebbero ancora a credito di ulteriori euro 1.003.
- xxvi. In data 2/10/2018 GUERCIONI inoltra proposta di transazione per l'importo del credito vantato e quantificato definitivamente in euro 2374,11 oltre a spese legali pari ad euro 1.453,14.
- xxvii. al momento in cui si redige questa relazione, indiscrezioni di stampa riportano la circostanza che GUERCIONI avrebbe agito in giudizio per ottenere un decreto ingiuntivo per gli importi dovuti.
- xxviii. con nota del 5/11/2018 l'Avv. Rapali, chiarisce su richiesta della Commissione alcuni passaggi giuridici degli ultimi mesi:
- il ricorso per decreto ingiuntivo nei confronti di GUERCIONI è stato depositato in data 16/05/18 per un importo di euro 40.640, come desumibile dal rendiconto del 20/11/17, pari all'importo a debito da parte dello stesso senza tener conto delle posizioni a credito, stante la diversa natura delle posizioni (quelle a debito - derivanti dalla vendita dei buoni - di rappresentativi di 'denaro pubblico' e quelle a credito - derivante dai libri di testo - di tipo commerciale) che erano astrattamente compensabili tra di loro.
 - il decreto ingiuntivo è stato effettivamente emesso in data 7/6/2018 per l'importo richiesto oltre accessori.
 - prima dell'effettiva notifica sono sopraggiunte le circostanze sopra elencate a partire dal punto xxiii, per cui la stessa è stata sospesa al fine di evitare una prevedibile opposizione al decreto con contestuale compensazione e probabile soccombenza dell'Ente in modo da addivenire ad una possibile transazione compensativa.

- d. il parere legale appare sostanzialmente favorevole ad una transazione novativa, salvo la necessità di riserva espressa di risarcimento danni per gli eventuali fatti di reato di 'peculato' nel procedimento penale in corso.

Questa evoluzione inattesa, mette in evidenza, semmai ce ne fosse ancora bisogno, una preoccupante approssimazione nella gestione dei buoni mensa e nel sistema contabile che dovrebbe basarsi su corrette e tempestive registrazioni dei fatti e prevedere sistematici ed analitici controlli dei flussi in entrata ed in uscita. Appare evidente come non possono sfuggire ad un controllo dovuto, dei flussi in entrata, seppur su conti diversi, che devono tutti essere ricondotti alla corretta causale. Appare altresì evidente come seppur di importo modesto, la fattura rifiutata non poteva essere dimenticata dagli uffici interessati, nel momento in cui veniva redatta una relazione che si sapeva avrebbe fatto scattare un'automatica reazione che poteva andare dalla nomina di un legale (come fatto) fino alla denuncia (come effettivamente avvenuto). Sarebbe stato necessario valutare con molta attenzione gli eventi, ricontrollare i dati e tener conto di tutte le informazioni disponibili, anche non contabili, quali i contatti informali avuti con GUERCIONI e la circostanza della fattura in contestazione.

Tabella 5: elenco documentazione rilevante

1. 13/07/2018	GUERCIONI	Richiesta riepilogo crediti/debiti
2. 16/07/2018	Riscontro	Conferma posizione a debito di euro 12.412
3. 17/07/2018	GUERCIONI	Indicazione bonifici e fattura non contabilizzati
4. 18/07/2018	Riscontro	Conferma alla nota precedente
5. 18/07/2018	GUERCIONI	Scambio comunicazioni relative alle mancate contabilizzazioni
6. 20/07/2018	Riscontro	
7. 21/07/2018	GUERCIONI	
8. 08/08/2018	GUERCIONI	Richiesta conteggi relativi ai buoni pasti venduti
9. 20/08/2018	Riscontro	Quantificazione di ulteriore credito di euro 1.003
10.02/10/2018	GUERCIONI	Proposta transazione
11.05/11/2018	Avv. RAPALI	Parere

6 Evoluzione caso PROTANO

xxix. con nota del 5/11/2018 l'Avv. Rapali, chiarisce su richiesta della Commissione alcuni passaggi giuridici degli ultimi mesi:

- a. il ricorso per decreto ingiuntivo nei confronti di PROTANO è stato depositato in data 01/08/2018 per un importo di euro 172.229,43, come desumibile dal rendiconto del 20/11/17, pari all'importo a debito da parte dello stesso senza tener conto delle posizioni a credito, stante la diversa natura delle posizioni (quelle a debito - derivanti dalla vendita dei buoni - di rappresentativi di 'denaro pubblico' e quelle a credito - derivante dai libri di testo - di tipo commerciale) che erano astrattamente compensabili tra di loro.
- b. la procedura per ingiunzione risulta assegnata in data 02/08/2018 al Giudice, Dott.ssa Eloisa Angela Imbesi, ma al momento in cui viene redatta la nota non risulta essere stato emesso decreto ingiuntivo telematico.

Come mai di fronte ad un importo così rilevante, a fronte di delibera di nomina del legale nel dicembre 2017, si è depositato ricorso soltanto dopo 8 mesi?

7 Sintesi

Nel corso di tutta la vicenda ci sono stati alcuni momenti di fondamentale importanza, nei quali si sono avvicinate iniziative da parte dell'Ente e periodi di inerzia anche prolungati. In particolare:

- A. Febbraio 2012: nel corso delle indagini relative al caso Saccuti vengono scoperti assegni non incassati riferiti alla vendita dei buoni mensa ed ai due esercenti. Ci si limita alla verifica della corrispondenza assegno-fattura ed all'incasso, senza ulteriori azioni, indagini o modifiche nell'organizzazione interna.
- B. Novembre 2013 - Primo sollecito: i due esercenti vengono sollecitati (GUERCIONI per euro 33.892 e PROTANO per euro 21.700). Sembrerebbe che l'organo politico e la Commissione Indagine sul caso Saccuti non ne siano stati informati.

- C. Novembre 2013-Ottobre 2014: periodo di inerzia da parte dell'Ente, durante il quale le posizioni debitorie continuano a crescere.
- D. Ottobre 2014: viene inoltrato un nuovo sollecito al solo GUERCIONI per un importo salito nel frattempo ad euro 55.732. PROTANO non viene considerato, anzi resta l'unica cartoleria a distribuire i buoni.
- E. Novembre 2014: viene richiesta la nomina legale per il solo debito di GUERCIONI e preparata una bozza di Delibera di Giunta. La bozza non arriverà mai in Giunta.
- F. Novembre 2014-17: altro lungo periodo di inerzia.
- G. Dicembre 2017: viene inviato un nuovo sollecito ad entrambi per euro 12.412,17 a GUERCIONI e per euro 144.328,62 a PROTANO, importi come risultanti dalle posizioni creditorie per i buoni compensate con i debiti per i libri di testo. Segue denuncia alla Procura per peculato ed appropriazione indebita e nomina legale per il recupero credito.
- H. Giugno/Luglio 2018: parte finalmente l'iter per i decreti ingiuntivi.
- I. Luglio/Ottobre 2018: GUERCIONI riesce a dimostrare che la sua posizione è a credito nei confronti dell'Ente ed in mancanza di risposte alla sua proposta di transazione ottiene decreto ingiuntivo
- J. Oggi: si sta valutando l'eventuale ricorso. PROTANO è al momento silente.

Questi passaggi hanno visto diversi avvicendamenti sia nell'organizzazione dei settori interessati (Bilancio-Ragioneria e Scolastico) che nell'organo politico. La tabella mostra la successione degli eventi e delle responsabilità all'interno dei settori interessati e della politica nel periodo preso in considerazione:

PERIODO:	Feb-12	Nov-13	Nov-14	Ott-14	Dic-17	Lug-18	Oggi
EVENTI	A	B	C	D	E	F	G
GIUNTA	MONTI						
AMMINISTRAZIONE	SACCLUTI		MARCHEGIANI		RICHI		PICCIONI
SCOLASTICO	D'ALTOBRANDO		PICCIONI		CLEMENTONI		MARCHEGIANI

8 Conclusioni e Raccomandazioni

L'analisi documentale, i riscontri in audizione oltre alla discussione approfondita in sede di Commissione di Vigilanza porta alle seguenti conclusioni e suggerisce alcune raccomandazioni nella gestione degli uffici.

8.1 CONCLUSIONI:

La vicenda in esame presenta una serie di errori ed omissioni reiterati nel tempo che evidenziano profili di carenza documentale formale, disorganizzazione, mancanza comunicazione interna e tra uffici e organi politici, negligenze di varia natura:

8.1.1 Carenza documentale formale:

- o manca fin dall'inizio un chiaro indirizzo politico rispetto alla scelta di affidare esternamente il servizio (nessuna delibera in merito). Tale carenza è ulteriormente aggravata dal fatto che, nonostante la vicenda del rinvenimento degli assegni non incassati nel febbraio 2012, avesse potuto far supporre un processo di gestione del processo almeno poco chiaro, nessuno organo politico successivo abbia ritenuto di voler intervenire sulla stessa fino al 1/12/2017;
- o non è mai stato fatto bando pubblico per l'esternalizzazione;
- o non è mai stata firmata una convenzione tra Ente ed esercenti che chiarisse obblighi reciproci, organizzazione, tempi.

8.1.2 Disorganizzazione:

il processo di gestione dei buoni mensa e la relativa contabilizzazione appare frammentario e discontinuo e le diverse fasi non sono chiaramente codificate. Non è previsto un meccanismo di controllo puntuale tra buoni consegnati, ritirati e relative fatturazioni ed incassi. Il controllo puntuale degli estratti conto, allo scopo di abbinare ciascuna entrata alle relative posizioni creditorie, è lo strumento fondamentale alla base di una qualsivoglia contabilità ordinata. La mancata individuazione di bonifici erroneamente effettuati su un IBAN diverso

(seppur con la causale correttamente indicata), evidenzia una carenza di controllo incomprensibile ed imperdonabile che va al di là della vicenda in oggetto.

8.1.3 Mancanza di comunicazione:

È evidente la carenza di comunicazione sia tra gli uffici che tra questi e gli organi politici. Tale frammentazione nella comunicazione ha colpevolmente ritardato ogni iniziativa che avrebbe potuto, da una parte interrompere l'accumulo di posizioni debitorie e dall'altra permettere di gestire le informazioni in modo più preciso (soprattutto con riferimento con le evidenze emerse per la posizione di GUERCIONI). In particolare:

- mentre il settore amministrazione era in discussione con gli esercenti per la posizione debitoria, il settore scolastico continuava tranquillamente a rifornirli di buoni, a rinnovare gli impegni ed a liquidare le somme dovute per il servizio
- nonostante nel 2013 il settore Finanziario provvedeva al primo sollecito, sembra che l'organo politico non ne venga informato compiutamente (tra l'altro in un periodo particolare, con le indagini in corso per il caso Saccuti).
- solo ad ottobre 2014 gli uffici si attivano per richiedere la nomina del legale e predispongono una bozza di delibera di Giunta. Come noto questa delibera non verrà mai approvata, ma nessun ufficio (nello specifico settore finanziario, e segreteria che avevano predisposto la stessa) si preoccuperà di verificarne l'iter o sollecitarne l'approvazione al fine di nominare il legale.
- appare incomprensibile come la nomina del legale fosse stata richiesta soltanto per GUERCIONI e non già per PROTANO, che ha continuato nella distribuzione dei buoni.
- da questo momento fino a novembre 2017, nessuna altra iniziativa formale viene intrapresa, nessuna comunicazione ufficiale appare tra uffici e con la Giunta.

8.1.4 NEGLIGENZA

I mancati controlli negli estratti conto, la mancata comunicazione interna e, soprattutto, verso gli organi politici, l'inerzia nell'attivare iniziative atte a bloccare la distribuzione dei buoni ed a recuperare le somme dovute, mettono in evidenza una gestione della vicenda quantomeno disattenta e negligente.

Tali errori ed omissioni hanno generato, al di là dei profili penali in corso di accertamento da parte delle autorità giudiziarie, una serie di conseguenze importanti sotto aspetti diversi:

- un danno erariale molto probabile, relativo al caso GUERCIONI e quantificabile al minimo nelle spese legali relative al contenzioso sul credito vantato, sempreché la controparte non voglia rivalersi sul Comune in sede civile, per il potenziale danno effettivo e d'immagine derivanti dal blocco dei conti correnti e dei beni e dai decreti ingiuntivi e dal risalto che la vicenda ha avuto sui media locali
- un possibile danno erariale derivante dalla difficoltà di recupero del credito (e spese accessorie) nei confronti di PROTANO
- un danno di immagine del Comune e dei suoi uffici che hanno mostrato grande disorganizzazione ed inerzia nella gestione dei soldi pubblici, dando l'impressione di inadeguatezza in uno dei settori più critici (quello amministrativo, bilancio e tributi), visti precedenti casi giudiziari (caso Saccuti su tutti) e le situazioni emerse recentemente rispetto ad evasione fiscale e mancati incassi sui tributi locali (IMU, TARI, Oneri Urbanizzazione e Multe)
- l'induzione in errore del Sindaco, che avrebbe potuto, almeno rispetto al caso GUERCIONI, gestire la vicenda in modo diverso, nel caso in cui avesse avuto contezza integrale delle posizioni debitorie/creditorie dello stesso, così come emerso soltanto successivamente alla denuncia e per le quali ci sarebbero stati tutti gli strumenti per evitare lo scontro giudiziario e l'eventuale danno di cui al punto 1.

8.2 RACCOMANDAZIONI:

Le raccomandazioni che la Commissione di Vigilanza ritiene di voler fare, hanno, accanto ad una valenza specifica e riferibile alla vicenda in esame, soprattutto un carattere generale e sono applicabili a tutti gli uffici, con l'obiettivo che si riduca il rischio che vicende simili abbiano ancora a verificarsi.

8.2.1 Rotazione del personale

La distribuzione dei buoni mensa sono stati di fatto gestiti con le medesime modalità e, sostanzialmente dagli stessi uffici e dipendenti (salvo gli avvicendamenti ordinari per pensionamento), questo nonostante nel tempo si siano palesati più volte, passaggi non del tutto trasparenti.

Appare quanto mai urgente mettere in atto un programma adeguato di rotazione del personale, definirne le modalità, indicare i tempi ed i soggetti responsabili dell'attuazione e del controllo. Giova ricordare come il Piano Nazionale Anticorruzione consideri la rotazione del personale una «misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti ed instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

In generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore.»

La stessa autorità anticorruzione sottolinea come la rotazione del personale riduca da una parte il rischio che si generino dinamiche inadeguate e dall'altra sia uno strumento organizzativo che favorisce la formazione del personale.

Nella vicenda dei buoni mensa appaiono evidenti, se non già "dinamiche inadeguate" che sono al vaglio degli organi giudiziari, quantomeno una scarsa attenzione e preparazione rispetto ai più ordinari strumenti di gestione della contabilità e di comunicazione tra gli uffici.

Riconoscendo difficoltà applicative sul piano organizzativo, date le dimensioni ridotte del nostro Ente, il ricorso alla rotazione, che comunque non dovrebbe essere disatteso, questa misura può e deve essere affiancata da altre iniziative complementari quali l'affiancamento, la formazione e la circolarità delle informazioni.

8.2.2 Affiancamento

Si dovrebbero programmare periodi di affiancamento del responsabile di una certa attività con un altro operatore, che nel tempo potrebbe sostituirlo, allo scopo di evitare l'immobilità dei preposti ai Settori.

8.2.3 Formazione

Una formazione di buon livello in diversi di ambiti operativi può contribuire a rendere il personale più flessibile e impiegabile in diverse attività. L'Amministrazione dovrebbe, quindi, prevedere attività di formazione dei dipendenti, per garantire che sia acquisita da parte degli stessi la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare attuazione alla rotazione in senso stretto.

8.2.4 Circolarità delle informazioni

Deve essere privilegiata la circolarità delle informazioni attraverso la cura della trasparenza interna delle attività, che, aumentando la condivisione delle conoscenze professionali per l'esercizio di determinate attività, conseguentemente aumenta sia le possibilità di impiegare per esse personale diverso che lo scambio di informazioni utili alle attività che si stanno effettivamente svolgendo.

8.2.5 Condivisione delle fasi procedurali

Un'ulteriore misura complementare (o alternativa) alla rotazione potrebbe essere quella di prevedere, per le istruttorie più delicate e nelle aree potenzialmente a rischio (in quanto tali o perchè in passato si sono evidenziate delle criticità) dei meccanismi di condivisione sia delle fasi procedurali che operative, prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, più soggetti possano essere informati e condividano le valutazioni degli elementi più rilevanti. Infatti, la concentrazione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto può esporre l'amministrazione a rischi come quello che il medesimo soggetto

possa compiere errori o tenere comportamenti scorretti senza che questi vengano alla luce, come appare evidente nel caso in esame.

8.2.6 Re-internalizzazione dei servizi

Sembra opportuno che i servizi che prevedono il trattamento di soldi pubblici, sia in entrata che in uscita, vengano gestiti direttamente dall'Ente o attraverso uffici bancari o postali in modo da avere sempre una corretta tracciabilità dei flussi finanziari.

8.2.7 Raccomandazioni finali

Si ritiene opportuno che la presente relazione, i verbali di lavoro della Commissione e la documentazione raccolta ed analizzata venga messa a disposizione delle autorità giudiziarie che stanno indagando sulla vicenda e della Corte dei Conti.

Tortoreto, 22/01/2019

Letto ed approvato

IL PRESIDENTE

Riccardo STRACCIALINI

