

Inoltre, il 6 aprile 2011, il Ragioniere generale dello Stato ha chiesto chiarimenti in ordine al mancato rispetto di disposizioni in materia di personale, contrattuale e di aspetti contabili. Su tali chiarimenti risulta che la Regione abbia risposto con nota del 28 luglio 2011, della quale si darà conto nel successivo Capitolo 6.

La Commissione ha rilevato che, al fine di garantire valori omogenei nei bilanci delle aziende sanitarie, la Regione risulta aver affidato a società di consulenza le funzioni che in altre regioni sono demandate a servizi ispettivi interni.

Inoltre, la Regione risulta aver intrapreso azioni di denuncia di responsabilità per diversi milioni di euro a carico dei manager dell'Azienda.

Non si rileva alcuna connessione tra il disavanzo venutosi a creare nell'ASL 1 di Massa e Carrara, del quale si occupa questa Commissione, e il progetto dei quattro nuovi ospedali di Prato, Pistoia, Lucca e delle Apuane. Di ciò si riferirà nel successivo Capitolo 10.

#### **4. ANALISI DEL PRESUNTO CREDITO VANTATO NEI CONFRONTI DELLA REGIONE PER « GESTIONE STRALCIO » PER € 60.389.021.**

La fattispecie in oggetto riguarda l'iscrizione, nell'anno 2008, nello stato patrimoniale, di una posta contabile sotto la denominazione « crediti verso altri », oltre dodici mesi, di più ampio importo, pari ad € 110.203877, all'interno del quale si ritrova l'importo in oggetto di € 60.389.020.

Il medesimo importo si ritrova anche nello stato patrimoniale, all'interno del bilancio 2009, nella medesima voce contabile, stavolta in maniera distinta ed immediatamente individuabile, sempre con riferimento alla voce « crediti verso altri », ai valori oltre 12 mesi.

Tale importo si ritrova altresì in entrambe le note integrative dei bilanci 2008 (a pag. 49) e 2009 (a pag. 43), sotto la denominazione « crediti per anticipazione Gestione stralcio ».

Come risulta dagli atti acquisiti dalla Commissione, è stato affermato esservi stata una manipolazione della nota integrativa relativa al bilancio 2008, a pag. 25 e a pag. 52, dove « *prima un segno in giallo, poi delle righe scritte in rosso presumibilmente stanno ad indicare un maldestro cambiamento della stesura originale mirante a far sparire traccia di ogni riferimento alla gestione stralcio in quel bilancio* ».

Invero, dalla lettura della relazione riservata inviata alla dr.ssa De Lauretis, Commissario straordinario ASL 1, a firma dei dott. Lorenzo Pescini, e Gabriele Manghisi, del 24 dicembre 2010 (invero, già con anticipazione delle medesime conclusioni, nella nota riservata del 4.11.2010 inviata dal Commissario De Lauretis alla Giunta regionale, Direzione generale Diritti di cittadinanza e coesione sociale), che fa esplicito rinvio alla relazione del prof. Persiani, del 3 novembre 2010, intitolata « Incongruità di appostazione e valutative presenti nel

bilancio chiuso al 31.12.2009 » dell'ASL 1 Massa e Carrara, risulterebbero delle conclusioni, supportate dalla visione, ivi rappresentata, di documenti di mastri contabili, in ordine alla veridicità del credito vantato, del tutto diverse (vedasi la predetta Relazione riservata del 4.11.2010, pagg. 2, 4, 5, 6 e 7).

Infatti, a pag. 17, si rileva che il credito gestione stralcio è inesistente e come tale completamente da stornare.

Il conto in oggetto viene movimentato, con una registrazione, significativa per la sua consistenza, al 31.12.2008, ove viene effettuata una registrazione con la quale il conto fornitori viene movimentato per € 88.650.100,07 e il conto credito per anticipazione stralcio, in contropartita, per € 58.650.100,07 (insieme ad altri due conti sempre in dare, in contropartita della prima scrittura), con una causale del tutto generica quale « sistemazione partitari ».

Appare evidente che tale scrittura contabile è servita esclusivamente a regolarizzare precedenti posizioni di credito e di debito, a regolarizzare, cioè, saldi creati negli anni precedenti e a ripristinare disallineamenti tra conto di mastro indistinto (fornitori) e i relativi sottoconti, analitici e distinti, sempre di fornitori.

Ancora, vi si evidenziano ulteriori crediti verso la Regione, anch'essi inesistenti, fornitori (conto di COGE globale) da ricostituire e, da ultimo, immobilizzazioni in corso da annullare, e relative capitalizzazioni, poiché non supportati da alcuna fonte documentale.

Trattasi, pertanto, di fonti documentali di seconda mano, alle quali tuttavia, si ritiene, allo stato, di attribuire attendibilità.

Le medesime considerazioni possono rilevarsi, altresì, dall'allegato A al verbale n. 3 della seduta di venerdì 21 gennaio 2011, a pag. 9, della Commissione consiliare d'inchiesta sull'ASL 1, ove la dott.ssa Maria Teresa De Lauretis riferisce sulle scritture di prima linea e di seconda linea, portando come esempio evidente, appunto, proprio il credito presunto gestione stralcio.

Si riscontra agli atti una nota del 17.7.2009, quale attestazione del credito che viene ritenuta totalmente irrituale nella sua formalizzazione e che è stata disconosciuta dalla dott.ssa Donati, la quale ha provveduto a denunciare la falsità ideologica e materiale della stessa presso la competente Procura della Repubblica e la Corte dei conti.

In particolare, la predetta nota non risulta – secondo il Presidente della Regione Toscana – agli atti della Regione. Essa segue una precedente richiesta di conferma della posta creditoria per rimborsi per gestioni stralcio del 10.7.2009, alla quale la Regione ha regolarmente risposto con propria lettera; mentre la suddetta nota riporta, in seconda pagina, la presunta conferma del saldo da parte dell'ente creditore (l'Asl 1), non su carta intestata, pertanto, della Regione e senza protocollo.

Tutto ciò è già stato formalmente contestato dal Presidente Rossi alla società Deloitte.

Per tentare di dare un senso logico a quanto descritto, bisogna partire da quanto accaduto domenica 10 ottobre 2010, quando si decise di commissariare la ASL n. 1 di Massa e Carrara, al termine di una riunione tenuta a Firenze, su convocazione del presidente Enrico Rossi.

L'incontro era stato indetto dal presidente Rossi a seguito della segnalazione delle seguenti anomalie nel bilancio della ASL 1 relativo all'esercizio 2009, in fase di approvazione da parte della Regione:

- la presenza, nello stato patrimoniale, di un credito vantato nei confronti della Regione, per « anticipazione gestione stralcio » per 60.389.021, ritenuto non esigibile;
- una somma per « immobilizzazioni » ritenuta eccessiva.

La Regione e le Aziende sanitarie sono collegate strutturalmente tra di loro ed i soggetti presenti alla riunione sicuramente dovevano essere informati su quanto accaduto; in particolare, Donati e Persiani seguivano da quasi un decennio l'andamento economico della sanità toscana; lo stesso Rossi era stato assessore alla sanità per 10 anni, prima di diventare, qualche mese prima, presidente. In particolare Persiani, come ampiamente documentato dalla Deloitte soprattutto nella sua lettera del 29 marzo 2011, era informato sul fatto che il credito era dovuto, che era stato registrato già nello stato patrimoniale del 2008 e che era stato oggetto di circolarizzazione, andata a buon fine.

Appare infatti evidente che, se il credito di 60 milioni era correttamente posto nel bilancio 2008 della ASL n. 1 e non riconciliato nel bilancio regionale, tale ultimo bilancio conteneva un falso.

Si decise di nominare commissario la dr.ssa De Lauretis, e di affiancarle il prof. Persiani, come è riportato nel decreto del presidente della Regione n. 172 dell'11 ottobre 2010.

Tale decisione è criticabile perché si decideva di far fare le verifiche a colui che, nella sostanza, aveva gestito i bilanci della Sanità, sia a livello regionale che a livello di singola azienda; in particolare, da anni era consulente dell'assessorato regionale, era stato il coordinatore del gruppo di lavoro che nel 2004 aveva varato la manovra R.A.N.P.C., e, prima come libero professionista, e poi, dopo aver costituito la società Taitle S.r.l., aveva agito, direttamente o tramite suoi collaboratori, sulla contabilità in quasi tutte le aziende sanitarie toscane, ma in particolare proprio a Massa, così come confermato dalle deliberazioni della ASL n. 187 del 2008 e n. 631 del 2007. In merito, il presidente della Commissione regionale d'inchiesta, avv. Jacopo Ferri, nella sua relazione del 20 aprile 2011, scrive: « È ben evidente che a Niccolò Persiani, a Fabrizio Rossi, e quindi a Taitle che era società partecipata da entrambi, in virtù delle loro alte competenze, l'allora Assessore Rossi abbia di fatto affidato il compito di "seguire" il sistema dei bilanci delle aziende, di "intervenire" sulle varie problematiche emergenti, di prevenirle e rimediarle con il proprio lavoro, la propria consulenza ».

Persiani avrebbe dovuto essere ben conscio del conflitto di interessi che lo rendeva il professionista meno adeguato a svolgere una verifica contabile a Carrara, tanto è vero che, alle 8.50 del giorno successivo alla nomina, il 12 ottobre, scrisse all'E.S.T.A.V. Nord-Ovest, titolare del contratto relativo alla ASL n. 1, una e-mail con cui chiedeva di sospendersi, per i mesi successivi, dalle attività di consulenza della Taitle alla ASL n. 1 e faceva riferimento a « ragioni

di opportunità e correttezza nei confronti della ASL n. 1 ». È evidente che tale atto non risolveva il conflitto di interessi che si era determinato con la sua nomina a coadiutore del commissario, avendo egli già svolto in passato le attività che avevano portato alla elaborazione dei bilanci 2008 e 2009, avendo collaborato alla fase di check-up delle procedure presso la ASL n. 1 e, di fatto, avendo operato, indirettamente e direttamente, su quelle scritture contabili.

Ciò trova conferma in una successiva lettera del dirigente dell'E.S.T.A.V., dr. Santini, nella quale è precisato che la sospensione riguarda « il servizio di supporto alla revisione delle procedure amministrative per la certificazione del bilancio ed alla redazione del bilancio sociale dell'Azienda USL 1 di Massa Carrara » e poi, nel corpo della lettera, è scritto: « Quanto sopra trova motivazione nella nota fatta pervenire dal prof. Niccolò Persiani in data 12 c.m., dalla quale si evince una situazione di incompatibilità tra l'incarico di Responsabile scientifico del servizio in oggetto e quello di assistente professionale al Commissario straordinario ». Non risulta che la Taitle, o Persiani o altri abbiano contestato quanto esplicitamente scritto da Santini.

Né Persiani né la Taitle risultano essere stati raggiunti da formali richieste di risarcimento, nonostante il ruolo svolto nella tenuta della contabilità e dei bilanci della ASL n. 1 e nell'elaborazione delle procedure di controllo. Difatti, anche la relazione sottoscritta da Pescini e Manghisi si basa sulle analisi effettuate da Persiani e fa un preciso riferimento ad una relazione di Persiani del 3 novembre 2010. Tuttavia, nessun atto formale di rimozione di Persiani è stato mai adottato.

L'entità degli incarichi retribuiti affidati a Persiani ed alla Taitle è notevole.

La dr.ssa De Lauretis, il 3 marzo 2011, ha inviato una lettera di contestazione con cui invitava la Taitle a « fornire una spiegazione adeguatamente motivata su come sia stato possibile che, dalle tante attività e controlli che avete effettuato nel corso di un prolungato periodo di tempo, non siano emerse le gravi e ripetute irregolarità contabili poi riscontrate durante le verifiche commissariali nei bilanci aziendali, compreso quello oggetto delle vostre analisi ».

La risposta della Taitle, lunga ed articolata, non appare soddisfacente, in quanto ridimensiona il proprio ruolo dichiarando che gli operatori della Taitle avevano svolto i loro molteplici compiti, senza entrare nel merito delle modalità con cui veniva tenuta la contabilità e venivano elaborati i bilanci. Basta un dato, a titolo di esempio, per confutare tale affermazione: a pag. 37 del Report di check up amministrativo contabile relativo alla ASL n. 1 di Massa e Carrara, è scritto: « Nell'ambito delle verifiche svolte sui crediti e sul ciclo attivo, abbiamo innanzitutto riscontrato la quadratura delle posizioni creditorie e debitorie della ASL n.1 nei confronti della Regione Toscana, senza riscontrare particolare criticità ». Per poter affermare ciò devono aver effettuato controlli, non solo sulla contabilità della ASL n. 1, ma anche sulla contabilità regionale; quand'anche si riferiscano al solo anno 2007, ormai risulta evidente che una parte cospicua di quanto riportato in quel bilancio come credito nei

confronti della Regione per « Gestione stralcio » era stata riportata in maniera non corretta; infatti, la somma riportata a pag. 28 della nota integrativa, allegata al bilancio approvato con delibera n. 199 del 29 aprile 2008, è di € 1.182.706; nel verbale dell'incontro tenuto l'11 marzo 2011 di tale somma ben € 899.448 sono ritenuti non riferibili alla gestione stralcio.

In merito è indicativo quanto riportato nella lettera della Deloitte del 29 marzo 2011, nella quale si afferma: « Diversamente da quanto previsto dall'incarico dell'AUSL 12 di Viareggio, la fase preliminare di check up sull'organizzazione contabile, sul sistema di controllo interno e sulla corretta applicazione della normativa regionale in materia di principi contabili da parte dell'Azienda non ci è stata richiesta e pertanto non è stata da noi svolta ». Giova precisare al riguardo che un check up amministrativo e contabile dell'ASL n. 1 di Massa era stata svolto in precedenza dalla società Taitle.

L'incarico presso l'ASL n. 1 di Massa, in conformità a quanto previsto dal Capitolato speciale d'appalto della procedura ad evidenza pubblica dell'Estav nord-ovest per la revisione contabile dell'ASL 12 di Viareggio – di riferimento anche per il mandato presso l'ASL n. 1 di Massa – è da ricondurre nell'ambito di un progetto sperimentale di implementazione della revisione contabile dei bilanci di esercizio delle aziende sanitarie, promosso dalla Regione Toscana, ed a cui l'Azienda ha partecipato. Inoltre, il medesimo Capitolato speciale prevedeva che « l'incarico andrà svolto con riferimento alle indicazioni che saranno date dal Coordinatore scientifico in merito ai principi contabili da applicare ».

Il carattere sperimentale del progetto è anche evidenziato dalle particolari condizioni indicate dal Capitolato speciale d'appalto, che esplicitamente prevedeva, relativamente alla fase di revisione contabile dello stato patrimoniale, che « qualora il coordinatore scientifico, alla luce di quanto emerso dal procedere dei controlli, ritenga di limitare la revisione a determinate poste del bilancio, il lavoro sarà svolto dalla società aggiudicataria secondo le modalità della revisione limitata (...)». Il carattere volontario e sperimentale dell'incarico a noi affidato è anche coerente con il fatto che l'Azienda avesse conferito l'incarico per l'esame del bilancio e la verifica della regolare tenuta della contabilità, ai sensi dell'articolo 42, comma 7 della Legge della Regione Toscana n. 40 del 2005 ad altro soggetto (in particolare il Collegio Sindacale) diverso dalla nostra Società. (...) L'incarico conferitoci con lettera dell'Azienda del 15 gennaio 2009, in aderenza con quanto previsto dal Capitolato speciale cui è stato fatto riferimento per il conferimento di tale incarico, prevedeva che la nostra attività fosse sottoposta alla supervisione al coordinamento di un Coordinatore Scientifico – nella specie il prof. Niccolò Persiani », che aveva il compito, come descritto nel Capitolato speciale « di indirizzare l'attività nel suo complesso, di definire le modalità, i tempi e le caratteristiche delle attività da svolgere, i principi contabili di riferimento e specifici obiettivi dell'attività di controllo, nonché di coordinare le attività esterne e interne dell'azienda. In tale contesto, il Coordinatore scientifico era costantemente tenuto a conoscenza dello stato di avanzamento dei lavori ».

A margine di tale vicenda si inseriscono le presunte correzioni presenti sulla nota integrativa relativa all'anno 2008 (come rilevato nella documentazione consegnata alla Commissione dal dr. Delvino in occasione della sua audizione).

Nessuna iniziativa risulta essere stata presa nei confronti della dr.ssa Donati, responsabile quanto meno di aver espresso parere favorevole all'approvazione di un bilancio risultato, secondo la Regione, non corretto.

Proprio nel corso dell'istruttoria relativa all'approvazione del bilancio 2009 sono emerse le criticità che hanno poi determinato il commissariamento. Peraltro, se anche non si possa controllare veramente il bilancio, certamente è agevole, ed obbligatorio, verificare la sussistenza dei crediti e dei debiti vantati nei confronti della Regione, altrimenti non si capisce in cosa consista l'istruttoria, il parere e la proposta di approvazione, anche con riferimento a quanto stabilito in proposito all'articolo 123 della legge regionale n. 40 del 2005: « entro il 30 aprile di ogni anno i direttori generali delle aziende sanitarie adottano il bilancio di esercizio e lo trasmettono alla Giunta regionale che lo approva nel termine di quaranta giorni ».

Merita di essere sottolineata, a tal proposito, la vicenda del documento attestante la sussistenza del credito inviato alla Deloitte nell'ambito della procedura di circolarizzazione dei crediti e dei debiti: tale documento viene inviato da Ermanno Giannetti in Regione perché attesti alla Deloitte l'esigibilità del credito di € 60.389.021; su tale atto si rileva il timbro e la firma della dr.ssa Donati, a conferma del credito; la Donati ha negato l'autenticità della sua firma, ed ha sporto denuncia per falso; la Procura approfondirà tale aspetto, ma è certo che la Deloitte ha prodotto alla Commissione regionale una serie di e-mail che vanno dall'8 agosto al 19 novembre 2009, dalle quali sembra potersi desumere che la dr.ssa Vernazza, il dr. Giannetti ed il prof. Persiani fossero perfettamente a conoscenza di tale credito per « gestione stralcio ».

In merito al credito di 60 milioni di euro per « anticipazione gestione stralcio » si sottolinea che le cosiddette « pezze d'appoggio », evidentemente ritenute non necessarie ai fini dell'approvazione del bilancio 2008, furono richieste prima dell'approvazione del bilancio 2009; appare evidente che le fatture riportate dal dr. Giannetti e dalla dr.ssa Vernazza non erano correlate con la gestione stralcio. Il problema rimane il seguente: a prescindere dalla congruità con tali fatture, è stato mai saldato il debito per « anticipazione gestione stralcio » dopo la chiusura delle ex USL n. 1 di Lunigiana e n. 2 delle Apuane alla ASL n. 1 ? Se nel tempo sono state elargite anticipazioni di cassa senza « saldare » il debito, la posta nello stato patrimoniale è corretta; alla precisa richiesta di esibire il documento attestante il pagamento da parte della Regione di tale somma, non è stata data nella sostanza alcuna risposta. Nel report, mancano proprio i dati relativi alla ASL n. 1 e viene riportata la seguente nota: « L'azienda asl 1 di Massa e Carrara ha comunicato difficoltà di ricostruzione documentale dei dati e pertanto non ha inviato gli stessi nella forma e nella sostanza così come definito dalla nota regionale prot. N. 274242/Q.50.40.10 del 26.10.2010 ».

La somma di circa 120 miliardi di lire, stimata al 31 dicembre 1994 come l'ammontare dei debiti per gestione stralcio, è praticamente corrispondente ai 60 milioni di euro riportati nella nota integrativa del bilancio 2008; se anche le fatture che la dr.ssa Vernazza ha consegnato in Regione non corrispondono alla gestione stralcio, rimane il fatto che il credito va considerato esigibile.

L'approvazione da parte della Regione del bilancio 2008 sembrerebbe un implicito riconoscimento del credito; se il credito viene invece ancora ritenuto inesistente, ne deriva la necessità di agire nei confronti di chi ha contribuito ad approvare il bilancio 2008.

Resta da affrontare il problema del fallimento della filiera dei controlli, in merito al quale si possono avanzare due ipotesi:

a) nessuno si rendeva conto che qualche operatore della ASL n. 1 effettuava scritture contabili miranti a ridurre il disavanzo;

b) qualcuno sapeva ed aveva interesse a far risultare un disavanzo nettamente inferiore a quello che ogni anno veniva registrato alla chiusura del conto economico.

## **5. EMISSIONE DI ASSEGNI CIRCOLARI.**

La vicenda riguarda l'emissione di diversi assegni circolari a favore di numerosi soggetti, il cui elenco, di carattere riservato, è stato fornito alla Commissione dall'onorevole Barani, come risulta agli atti.

Si sarebbe in presenza del reato di peculato, con un importo complessivo dei predetti assegni circolari di oltre 8 milioni di euro e di pagamenti con doppie e triple fatturazioni che servivano per arricchimenti personali.

Si ritiene in qualche modo coinvolto anche l'Istituto tesoriere per i pagamenti effettuati senza operare i necessari controlli nei confronti dei soggetti beneficiari.

Si rileva, altresì, dalla lettera del 16 marzo 2011, a firma del dott. Scarafuggi, già Direttore Generale dell'ASL 1 Massa, una dichiarazione con la quale lo stesso, salvo qualche nome, non rileva conoscenza di nessuno dei beneficiari degli assegni circolari.

Per tale vicenda risulta indagato l'ex direttore amministrativo, dr. Ermanno Giannetti, che sembra abbia operato in maniera irregolare per circa un decennio, nel corso del quale ha rivestito diversi ruoli nell'ambito dell'U.O. Gestioni Economiche e Finanziarie, prima di essere nominato direttore amministrativo della ASL. Inoltre, tra le motivazioni in base alle quali è stato sospeso dal servizio, rileva anche l'emissione di assegni circolari senza documentazione giustificativa di supporto.

Si tratta di una situazione molto negativa, ma che sembra più riferita a comportamenti di singoli che non ad anomalie organizzative e che pertanto si sarebbe potuta realizzare in qualunque realtà.

Sulla vicenda la Procura della Repubblica di Massa sta conducendo un'indagine di cui si aspetta l'esito, ma appare evidente che vanno ricercate accuratamente, anche da parte della direzione azien-

dale e della Regione, eventuali ulteriori responsabilità, con particolare riferimento a coloro che nel corso di questi anni hanno operato nell'U.O. Gestioni economiche e finanziarie.

Si prende atto, alla stregua dei documenti acquisiti, del fatto che il periodo in cui sono stati emessi tali assegni è quello che va dal 2004 al 2006, quindi prima che fosse nominato direttore generale il dr. Antonio Delvino e che una lettera di richiesta di variazione del beneficiario di un assegno è firmata dal dr. Alessandro Scarafuggi, Direttore generale fino al marzo 2007.

Non risulta siano state effettuate le dovute segnalazioni alla Procura della Repubblica, né adottati atti cautelari di tipo amministrativo nei confronti di altri eventuali autori materiali delle scritture contabili irregolari; non risulta ci sia stato neanche un avvio di procedimento disciplinare.

Rileva poi il caso della dr.ssa Marisa Vernazza, rimossa dal proprio incarico di dirigente presso l'Unità Operativa «gestioni economiche e finanziarie» della ASL n. 1 dal dr. Delvino in data 11 ottobre 2010 e ricollocata in tale posto nei giorni immediatamente successivi dalla dr.ssa De Lauretis, nonostante sia stata coinvolta nelle fasi di elaborazione dei bilanci a partire dal 2006 e sia stata proponente delle relative delibere di adozione.

In merito alla tempistica si rileva che già a dicembre 2010 era stato sollevato il sospetto che ci fosse stata, da parte del dott. Giannetti, una emissione di ordini di pagamento senza causale; ciononostante, durante l'audizione del 16 febbraio 2011, a precisa domanda dell'on. Barani, l'assessore Scaramuccia, in presenza della dr.ssa De Lauretis e della dr.ssa Sassi, ha dichiarato di non sapere che fossero stati ritrovati assegni circolari «sospetti». Resta dubbio se le dr.sse De Lauretis e/o Sassi fossero a conoscenza e abbiano fornito le informazioni in loro possesso, che portavano a conclusioni diverse rispetto a quanto dichiarato dall'assessore Scaramuccia.

Solo nel febbraio 2011 sembrerebbe che l'azienda, dopo una lunga e difficile azione finalizzata a fare chiarezza sulla questione, sia riuscita a entrare in possesso della copia fotostatica di una prima tranche di assegni circolari.

## **6. OSSERVAZIONI SULLA GESTIONE AMMINISTRATIVO-CONTABILE DELLE AZIENDE SANITARIE ED OSPEDALIERE-UNIVERSITARIE DA PARTE DEL DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO.**

Con lettera del 6 aprile 2011, il Ragioniere Generale dello Stato richiede alla Regione Toscana di fare luce sulle criticità, carenze e disfunzioni rilevate dai verbali dei Collegi sindacali delle aziende, facendo rilevare il mancato rispetto di disposizioni in materia di personale, contrattuale e contabile.

La Commissione ha acquisito, a tale riguardo, le risposte fornite dalla Regione alla Ragioneria generale dello Stato in data 28 luglio



2011. Dall'esame di tale documentazione emerge che i rilievi formulati hanno riguardato specificamente, tra l'altro:

– l'errata indicazione nel bilancio 2009 di crediti verso la regione per 60.389.020 euro e la revoca in autotutela della relativa delibera di adozione del bilancio, nonché la mancata indicazione nella Relazione del direttore generale della modalità di ripiano della perdita dell'esercizio 2009. La risposta fornita dall'Azienda in proposito non appare esaustiva, in quanto la stessa si è limitata a sostenere che, a seguito delle dimissioni della direzione e delle gravi criticità emerse nel bilancio 2009, l'Azienda è stata commissariata;

– gli eccessivi ritardi nel pagamento dei fornitori. L'azienda ha al riguardo argomentato che tali ritardi erano la conseguenza « diretta e naturale » delle perdite emerse poi nel nuovo bilancio d'esercizio approvato l'8 febbraio 2011 e pari a quasi 225 milioni di euro;

– l'illegittimo ricorso all'istituto della proroga contrattuale nell'affidamento di incarichi libero-professionali. L'Azienda asserisce invece che tali incarichi sono stati progressivamente ridimensionati, in ottemperanza ai rilievi formulati dalla Corte dei conti.

## **7. OSSERVAZIONI E RILIEVI DELLA CORTE DEI CONTI IN SEDE DI ESAME DEL RENDICONTO DEGLI ESERCIZI FINANZIARI 2008 E 2010.**

Nella « Relazione sul Rendiconto della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2008 elaborata dalla sezione regionale della Corte dei conti » (2) diversi passaggi sembrano avvalorare l'ipotesi che la Regione abbia mantenuto un apparente equilibrio di bilancio, sottostimando i costi del sistema ed evitando che le aziende andassero in crisi di liquidità mediante anticipazioni di cassa riportate, naturalmente, nel bilancio regionale come crediti esigibili.

Nell'ambito della predetta Relazione la Corte dei conti, difatti, afferma che i conti della sanità, espressi in sede di pre-consuntivo della gestione 2008, evidenziano il permanere, già visibile nell'anno precedente, della scelta per una sostanziale stabilità del sistema, presentando una significativa riduzione dei costi, con un andamento in decremento anche nel triennio.

Nel 2007 l'indagine è stata rivolta alla verifica del rispetto della normativa contabile in ordine alle somme che formano gli impegni di spesa. Tutte le verifiche effettuate hanno dato esito positivo; solo alcune perplessità sono sorte in merito al mantenimento in bilancio di alcune partite residuali attive indicate nel referto della Sezione sulla gestione finanziaria dell'esercizio 2006.

---

(2) Si rinvia alla Delibera della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana – n. 52 del 16 giugno 2009.

Inoltre, la Corte dei conti rileva un ricorso all'indebitamento per diverse finalità. In particolare, tra il 1995 e il 1999 è stato necessario procedere al riequilibrio del bilancio tramite la sottoscrizione di debito. Più di recente, invece, questa operazione non si è mai dimostrata necessaria, anche se la sottoscrizione di mutui a fini di equilibrio è sempre stata autorizzata, pur non essendo poi effettuata. Solo nel 2006 si è nuovamente verificata la necessità di procedere ad indebitamento per la realizzazione degli equilibri, ma ciò è stato dovuto essenzialmente alla necessità di sostenere il sistema sanitario regionale, rispetto al quale i finanziamenti statali hanno subito, negli ultimi anni, significativi ritardi.

L'analisi delle macro aggregazioni delle voci economiche evidenzia aumenti sia della spesa del personale (+4,05%), che tuttavia sconta gli aumenti contrattuali del comparto dirigenza per gli anni 2006-2007, sia quella per l'acquisto di beni (+5,46%), sia quella per l'acquisto di servizi (+1,08%).

Dalla specificazione delle diverse voci si rileva una dinamica di contenimento della spesa per servizi di assistenza ospedaliera, per la medicina di base convenzionata e per la farmaceutica convenzionata.

Sui trasferimenti correnti e in conto capitale l'analisi delle risorse condotta dalla Corte in base al destinatario finale conferma la politica della Regione rivolta a privilegiare lo spostamento delle risorse sui bilanci di altri soggetti, pubblici e privati, a sostegno sia degli impieghi correnti che di investimento inerenti l'esercizio delle loro funzioni e attività o lo svolgimento di compiti e di servizi loro affidati.

L'analisi dei residui attivi, condotta sulla base del grado di vetustà delle partite, in totale e per titolo di entrata, consente di rilevare la sussistenza di sintomi di criticità circa la loro esigibilità.

La metodologia, perseguita anche nei passati referti sulla gestione regionale, consiste nella estrapolazione delle partite accertate oltre il quinto esercizio precedente a quello concluso.

L'importo delle stesse è considerato quale massa creditoria da sottoporre a particolare attenzione.

Per quanto riguarda la gestione di cassa, i risultati della competenza, al netto delle contabilità speciali, mostrano un risultato significativamente negativo (-2.661,37 milioni di euro), ed in netto peggioramento rispetto all'anno precedente che, pure, aveva chiuso con un risultato di competenza negativo.

I flussi di incasso, in particolare, mostrano un notevole calo rispetto all'anno 2007, generando il risultato negativo, dal momento che, invece, i pagamenti presentano dati in linea con quelli dell'anno passato.

La gestione dei residui presenta, invece, un risultato negativo molto contenuto, pari a poco più di 2 milioni di euro. Tuttavia, sia gli incassi sia i pagamenti sui residui sono in significativo calo rispetto all'anno precedente.

Nonostante il risultato delle gestioni delle contabilità speciali sia particolarmente positivo, raggiungendo i 2.621,82 milioni di euro, il risultato finale degli equilibri di cassa resta negativo per oltre 40 milioni di euro, mentre il risultato del saldo tra competenza e residui

sarebbe di gran lunga peggiore. Tutto ciò deve ritenersi connesso al fenomeno della mancata riscossione dell'addizionale Irpef e dell'IRAP.

Tuttavia, considerato che la Regione non ha fatto ricorso a mutui né ad anticipazioni di cassa, si deve ritenere che sia stato comunque possibile tenere sotto controllo la gestione della liquidità.

In conclusione, si può notare che l'avanzo di esercizio si riduce, rispetto a quello del 2007, del 17,43%, mentre l'avanzo da mantenere vincolato cresce dell'11,52% rispetto a quello dell'anno precedente. Infine, il disavanzo effettivo è in forte rialzo, aumentando del 61,88%.

Le ripetute segnalazioni da parte della Corte dei conti di « crediti non esigibili », di « crediti perenti », di anticipazioni di cassa alle aziende sanitarie (evidentemente riportate in bilancio come crediti), potrebbero essere il segno di un sistematico occultamento dei disavanzi a livello di aziende sanitarie, compensato parzialmente da anticipazioni di cassa che poi vanno in »perenzione« perché in realtà non possono essere recuperate; le anticipazioni di cassa servirebbero ad evitare alle aziende sanitarie problemi di liquidità e lunghi tempi di pagamento dei fornitori.

Analoghe considerazioni possono essere fatte dopo aver letto la Relazione della sezione della Corte dei conti sul rendiconto della Regione Toscana per l'esercizio finanziario 2010, (3) ove si legge che i conti della sanità, espressi in sede di pre-consuntivo della gestione 2009, evidenziano il permanere, già visibile nell'anno precedente, della scelta per una sostanziale stabilità del sistema, presentando una riduzione dei costi, con un andamento in decremento anche nel triennio.

L'analisi della gestione residui evidenzia andamenti alterni. Migliora la capacità di smaltimento dei residui attivi mentre peggiora quella dei residui passivi. Secondo la Corte dei conti, comunque, in generale la capacità di smaltimento dei residui è troppo bassa, e genera un preoccupante dato di vetustà delle masse residuali che, inoltre, risultano concentrate in alcuni titoli (ad esempio il titolo IV dell'entrata) e in alcuni anni. Anche se il supplemento di istruttoria richiesto dalla Corte ha consentito di verificare i titoli giuridici dei residui di più alto importo, sarebbe opportuna, secondo la stessa Corte, una specifica attenzione al tema da parte del Consiglio con un intervento di verifica straordinaria.

Le verifiche effettuate hanno evidenziato solo alcune perplessità in merito al mantenimento in bilancio di alcune partite residuali attive, indicate nel referto della Sezione sulla gestione finanziaria dell'esercizio 2006.

L'andamento del totale dei costi presenta una riduzione del 2,3%, elemento che contribuisce a consolidare una impressione di tenuta complessiva del sistema, anche se il dato potrebbe essere corretto in sede di valutazioni definitive.

Del resto, il crescere piuttosto significativo del disavanzo di cassa, che passa da circa 94 milioni del 2009 ai 427,81 milioni del 2010,

---

(3) Si rinvia alla Delibera della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana – n. 154 dell'8 giugno 2011.

desta preoccupazione. Il solo saldo tra cassa e residui, al netto delle contabilità speciali, mostra un disavanzo significativo pari a 418,72 milioni di euro.

La situazione anomala riscontrata presso la ASL di Massa potrebbe configurare un effetto « a cascata » in danno dei bilanci della regione e di alcune aziende sanitarie, con il rischio di far apparire un equilibrio dei conti a livello regionale fittizio in quanto basato sulla sottostima dei disavanzi a livello di tali aziende sanitarie, a cui venivano forniti flussi finanziari aggiuntivi sotto forma di « anticipazioni di cassa », che non alteravano l'equilibrio regionale in quanto riportati, nel bilancio della Regione, come « crediti esigibili ».

A sostegno di tale possibile ricostruzione si riportano i seguenti elementi:

1) negli anni passati la Corte dei conti contestò il fatto che le anticipazioni di cassa riconosciute dalla Regione alla ASL n. 1 erano nettamente superiori al tetto massimo di circa 31 milioni di euro previsto dalla legge. In merito, la dr.ssa Donati rispose che l'Ufficio era al corrente di tale situazione, originatasi in anni addietro e con tutta probabilità dovuta a numerosi fattori. A fronte di tale situazione, la Regione Toscana era già intervenuta negli ultimi anni con alcune erogazioni straordinarie di cassa, al fine di riportare i tempi medi di pagamento ai fornitori in linea con gli obiettivi stabiliti a livello regionale.

2) Per quanto riguarda i bilanci di altre ASL regionali, non risulterebbero — in considerazione della procedura di controllo affidata, come detto, a società esterna di certificazione — effettuati controlli regionali analoghi a quelli fatti a Massa Carrara a seguito delle anomalie riscontrate. La Commissione si riserva comunque di esaminare compiutamente i relativi elementi documentali, trasmessi al riguardo dalla Giunta regionale il 21 novembre 2011, allo scopo di accertare l'eventuale sussistenza di analoghe situazioni deficitarie, e/o di evidenze contabili anomale simili a quelle emerse nel caso della ASL 1 di Massa.

## **8. INIZIATIVE ADOTTATE DAL PRESIDENTE DELLA REGIONE TOSCANA, SUCCESSIVAMENTE ALLA SCOPERTA DELLE ANOMALIE CONTABILI.**

a) Oltre alla denuncia alla Procura della Repubblica di Massa, inoltrata dal Presidente Rossi in data 13 ottobre 2010, cui si è fatto cenno nel Capitolo 3, nella stessa data del 5 novembre 2010 il medesimo Presidente Rossi invia formale contestazione delle illegittimità riscontrate, indirizzata alla società Deloitte & Touche, incaricata della certificazione volontaria dei bilanci delle aziende sanitarie toscane, nonché al dottor Delvino e al dottor Giannetti.

In particolare, il Presidente Rossi, nel condividere la contestazione commissariale già effettuata, precisa che non vi è agli atti della regione nessuna documentazione che attesti il credito di € 60.389.021 dell'Asl per anticipazione gestione stralcio.

Il Presidente, con la predetta lettera, diffida e costituisce in mora, ai fini del risarcimento di tutti i danni subiti dall'Amministrazione regionale.

Sempre in data 5 novembre, il Presidente Rossi ha inviato ai componenti dei Collegi Sindacali dell'azienda ASL 1 di Massa lettera con la quale comunica che il comportamento tenuto da questi, nell'esercizio delle loro funzioni di controllo, è da ritenersi gravemente inadempiente dei compiti che la legge loro attribuisce.

Il Presidente contesta al collegio sindacale che solo nel 2010, con riferimento al bilancio 2009, il Collegio abbia dato notizia della posta dei 60 milioni di euro senza, tuttavia, pretendere la relativa documentazione — vista la mancanza di documentazione attestante il credito, così come si riscontra nella relazione del Collegio al bilancio 2009, allegato al verbale n. 14 del 24 giugno 2010 — né chiedere conferma del credito alla regione, ma limitandosi ad accettare una mera dichiarazione del Direttore amministrativo e cioè la nota del 22 giugno 2010.

Inoltre, con successiva lettera del 28 febbraio 2011, inviata al Presidente del Consiglio regionale, al Ministro dell'economia e Finanze, al Ministro della salute, al Presidente della Conferenza dei Sindaci Asl 1 e al Direttore generale ASL 1, il Presidente della Regione chiede di voler valutare se sussistono ragioni di opportunità che consiglino la revoca della designazione dei sindaci in carica, e quindi una ricostituzione tempestiva con nuovi revisori.

In data 10 marzo 2011, il Presidente Rossi ha inviato atto di significazione e diffida al Dott. Alessandro Scarafuggi, già Direttore generale dell'ASL 1, per contestare le sue responsabilità e richiedere il pagamento di una somma pari ad € 32.374.752,22, per quanto a questi imputabile relativamente alla perdita d'esercizio del bilancio 2009, oltre ad altre somme, per complessivi € 38.610.315,10.

Inoltre, la Regione, sempre in data 10 marzo 2011, risulta aver intrapreso formali azioni di denuncia di responsabilità nei confronti degli ulteriori seguenti soggetti: Collegio Sindacale dell'ASL 1; Direttore Amministrativo, Dr. Giannetti; Direttore Generale, Dr. Delvino; componenti degli ex Collegi Sindacali.

*b)* L'azienda ASL 1 di Massa Carrara, veniva, come le altre aziende, sottoposta a verifica trimestrale. Nei verbali di verifica in atti, sottoscritti dall'allora assessore Enrico Rossi, e dal direttore generale, Delvino, non sono emersi elementi di allarme rispetto alle anomalie successivamente riscontrate. Dallo stralcio relativo alle assegnazioni di fondi effettuate nei confronti della predetta azienda nel periodo 2000/2009 non emergono, inoltre, variazioni significative idonee a ipotizzare le anomalie amministrative successivamente verificate.

*c)* Nelle riunioni del Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'Intesa Stato-Regioni per l'anno 2010 (cd. Tavolo Massicci), la Regione Toscana ha sottoposto a verifica i dati finanziari del Servizio Sanitario Nazionale, all'interno dei quali figura il riequilibrio economico come conseguente, tra l'altro, alle note criticità

finanziarie della ASL 1 di Massa e Carrara. Tali dati sono stati ritenuti conformi alla normativa vigente nelle sedute del 25 marzo e del 6 aprile 2011 del predetto Tavolo.

## 9. IL RUOLO DELLA SOCIETÀ TAITLE E DEL PROF. PERSIANI.

La società Taitle sostiene di:

- non aver ricevuto incarichi finalizzati a rilevare irregolarità;
- dover rilevare errori di bilancio;
- non aver avuto incarichi per la tenuta della contabilità;
- non aver svolto nessuna attività consulenziale;
- non aver svolto nessuna attività di revisione contabile del bilancio;
- non aver svolto nessuna attività riguardante il merito dei controlli contabili;
- non aver ricevuta comunicazione, formale o informale, in capo al coordinatore scientifico, prof. Persiani, da parte della società di revisione, dell'esistenza di un credito sulla cui verificabilità o attendibilità potessero essere espressi dei dubbi.

Su quest'ultimo punto, invero, la Deloitte, in data 19 novembre 2009, comunicava al prof. Persiani la necessità di avere conferma dall'Azienda del credito di 60 milioni.

Tutto ciò è altresì confermato dalla copia della e-mail inviata dal dott. Sergio Mercuri, Direttore della società Deloitte, avente data 19 novembre 2009, al prof. Persiani.

La Deloitte sostiene che il prof. Persiani « aveva partecipato a tutti gli incontri tra il team di lavoro e la direzione dell'azienda – Giannetti, Vernazza – in cui erano stati discussi, tra l'altro, i solleciti per l'ottenimento della conferma da parte della regione Toscana del credito ».

Nella sentenza del Tribunale di Massa, Sezione lavoro, si riporta la ricostruzione di alcuni avvenimenti ed, in particolare, la riunione avvenuta di domenica, in data 10 ottobre 2010, dove, tra gli altri, risulta presente il predetto prof. Persiani: tornano quindi in esame ruolo e funzione di quest'ultimo.

La Deloitte ha ripreso il contenuto di numerose comunicazioni intercorse con i soggetti operanti presso l'ASL 1, che chiariscono ulteriormente il quadro in ordine alla conoscenza, da parte della dottoressa Vernazza, del dottor Giannetti e del prof. Persiani, in merito alla famosa posta di 60 milioni.

La società, ancora, ritiene di non poter escludere che le aree, poi risultate di maggiore criticità, del bilancio dell'Asl e non presenti tra quelle concordate, siano state volutamente sottratte dal committente all'incarico di *check up* svolto.

In merito al ruolo del prof. Persiani, si rileva che lo stesso ha, certamente, ricoperto nel corso della sua protratta attività in regione Toscana, numerosi incarichi, con diverse modalità, quali consulente regionale, di singole Asl, socio della società Taitle e coordinatore scientifico: restano, dunque, allo stato certamente non chiari suoi ruoli e funzioni.

#### **10. LE INIZIATIVE DI REALIZZAZIONE DEI NUOVI OSPEDALI ATTRAVERSO IL *PROJECT FINANCING*.**

Il *project financing*, ossia (per utilizzare l'espressione impiegata dal legislatore) la realizzazione di opere pubbliche senza oneri finanziari per la pubblica amministrazione, costituisce un modello per il finanziamento e la realizzazione di opere pubbliche del tutto nuovo nella disciplina di settore che, nelle aspettative dei suoi sostenitori, dovrebbe porre rimedio alla scarsità di fondi pubblici e al gap infrastrutturale che divide l'Italia dagli altri Paesi industrializzati.

Sempre al fine di promuovere l'utilizzo del *project financing*, l'articolo 7 della L. 17 maggio 1999, n. 144, ha previsto, nell'ambito del CIPE, l'istituzione dell'Unità tecnica-finanza di progetto.

Si tratta di un organo composto da 15 unità, di estrazione marcatamente tecnica, investito del compito di promuovere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati.

Il *project financing* (finanza di progetto) consiste in un'operazione finanziaria attraverso la quale le pubbliche amministrazioni realizzano opere pubbliche il cui onere finanziario è parzialmente o totalmente a carico del privato, sulla base di un piano finanziario in grado di garantire l'autofinanziamento dell'operazione stessa (articolo 153 del Codice degli appalti).

Si tratta di un'operazione di finanziamento a lungo termine, che consiste nell'utilizzo di una società, allo scopo costituita, la cosiddetta SPC, *Special Purpose Company*, la quale serve a mantenere separati gli *assets* del progetto da quelli dei soggetti proponenti l'iniziativa d'investimento (i cosiddetti « promotori »). La concentrazione del finanziamento è in capo ad un autonomo centro di riferimento giuridico e finanziario, la SPC (spesso una società di progetto), cui vengono affidati i mezzi finanziari e la realizzazione del progetto, con conseguente separazione giuridica e finanziaria del progetto dagli *sponsors*. Da ciò discende una collocazione fuori bilancio del *project financing* rispetto alle altre attività dei promotori o degli azionisti dell'eventuale società di progetto.

La SPC viene finanziata sia da capitale fornito generalmente dai promotori e che non deve superare l'ammontare del 15-20%, sia da capitale di debito per il rimanente 80-85%, normalmente ottenuto da un pool di banche. In questo modo, attraverso l'imputazione di attività e passività alla SPC, è possibile mantenere un controllo più stretto sull'andamento del progetto. È, inoltre, un modo per proteggere gli interessi dei soci promotori, i quali sono così « schermati » dall'eventuale fallimento del progetto stesso.

Le quattro aziende sanitarie di Prato, Pistoia, Lucca e Massa Carrara hanno costituito un'associazione di diritto privato, il SIOR, – Sistema Integrato Ospedali regionali – avente come scopo principale la costruzione dei quattro ospedali dell'area Vasta, mediante lo strumento del *project financing*.

Il SIOR ha individuato quale soggetto promotore dell'intervento l'ATI Astaldi/Techint/Pizzarotti. Il progetto presentato dalla suddetta ATI è stato approvato come preliminare dal SIOR. A seguito di gara negoziata tra il concorrente vincitore della pubblica gara di cui all'articolo 37-*quater* della Legge cd. Merloni, l'ATI Astaldi/Techint/Pizzarotti è stato individuato quale soggetto concessionario dell'intervento medesimo. Successivamente all'avvenuta stipula delle convenzioni tra l'ATI concessionaria e le singole Aziende sanitarie, sono stati approvati il progetto definitivo e quello esecutivo dei nuovi ospedali. Il progetto esecutivo è stato, quindi, validato come previsto dalla vigente normativa da idoneo soggetto scelto a seguito di pubblica gara. Attraverso procedura di evidenza pubblica è stato, altresì, individuato il soggetto collaudatore delle opere da realizzare. Ai sensi della vigente normativa, l'A.T.I. ha costituito una società di Progetto denominata « SA.T. S.p.A. » la quale, a sua volta, avvalendosi della facoltà prevista dalla legge, ha affidato l'esecuzione dei lavori alla Società COSAT S.p.A., costituita dai soci costruttori ASTALDI e PIZZAROTTI della stessa società di progetto e già componenti dell'A.T.I. I lavori di costruzione sono iniziati il 26 maggio 2010 per quanto riguarda gli Ospedali di Prato, Pistoia e Lucca, la cui conclusione è prevista entro il mese di novembre 2012 per Prato e Pistoia, ed entro marzo 2013 per Lucca. L'inizio dei lavori per l'ospedale delle Apuane è stato differito di dieci mesi con uno slittamento, rispetto agli altri presidi, di uguale tempo per l'entrata in esercizio.

Pur riconoscendo la legittimità della scelta del *project financing*, l'analisi di quanto accaduto consente di effettuare alcune rilevanti osservazioni.

Con le delibere di Consiglio Regionale n. 202 del 23 dicembre 2002, e n. 31 del 12 febbraio 2003, la Regione dispose che il rinnovo della rete ospedaliera toscana si realizzasse attraverso lo strumento del *project financing*.

Il *project financing*, a fronte dell'immediato vantaggio della partecipazione finanziaria del privato, comporta:

- l'enorme svantaggio di impegnare per un gran numero di anni la pubblica amministrazione nei confronti di un fornitore di servizi (che diventa poco condizionabile in relazione alla qualità del servizio reso), con costi unitari superiori a quelli di mercato (proprio per consentire al privato di recuperare, con gli interessi, l'impegno finanziario assunto);

- la parziale deroga alle norme della concorrenza e della normativa sugli appalti pubblici;

- un complessivo maggior esborso finanziario per la Pubblica Amministrazione.