

Come detto, con il *project financing* è stato possibile derogare alle rigorose norme del codice degli appalti, limitando la concorrenza. (4)

Il consorzio « Toscana Salute » contestò la scelta fatta dal SIOR a favore della SAT, anche perché appariva ambigua la relazione della commissione tecnico-consultiva in quanto il parere dell'esperto finanziario, prodotto successivamente all'espressione del parere degli altri esperti, ribaltò a favore della SAT il giudizio complessivo. L'esperto finanziario era il prof. Varaldo, presidente dell'Università S. Anna di Pisa.

In seguito, per aggiudicarsi definitivamente l'appalto, la SAT ha dovuto accettare il notevole ribasso proposto dal Consorzio « Toscana Salute ». Il SIOR sarebbe stato sollecitato a ripristinare costi più elevati e pertanto ancora più convenienti per il concessionario. A conferma, si citano i seguenti episodi:

a) La convenzione iniziale, firmata fra le parti nel 2007, prevedeva la definizione del contratto immediatamente prima dell'inizio della costruzione, al momento dell'adozione del progetto esecutivo. Eventuali aumenti dei costi iniziali si sarebbero potuti accettare solo se congruenti con disposizioni di legge intervenute nel periodo intercorrente, o con situazioni eccezionali occorse dopo la firma della convenzione. Il contratto tra SIOR e SAT è stato definito tra la fine del 2009 e l'inizio del 2010; prima della stipula del contratto, i concessionari avanzarono richieste di aumento dei costi, che furono giudicate eccessive ed in parte immotivate soprattutto dal dr. Antonio Delvino; furono riconosciute inizialmente solo quelle derivanti da nuove norme. Le altre richieste, specie quelle avanzate in conseguenza delle mutate condizioni bancarie per il « *financial crash* » del 2007, erano di enorme entità, tali da portare Delvino a contestarle ed a far sì che il procedimento di adozione del progetto esecutivo entrasse in una fase di stallo.

Sulla base esclusiva di tale relazione furono riconosciuti circa 8 milioni di euro in più per soli oneri finanziari. In tale relazione vengono analizzate le richieste riguardo:

- maggiori costi associati all'operazione di *Project financing*;
- mancato utile del concessionario per il prolungamento dei tempi di avvio della gestione;
- maggiori costi di finanziamento per il concessionario;
- maggiori costi generali conseguenti al disallineamento della fase costruttiva sui quattro siti.

Per tutti e quattro i punti trattati, il concedente (Regione Toscana e SIOR) risulta soccombente, rispettivamente, per i primi 3 punti per

(4) Ciò viene confermato dalla sentenza del TAR n. 2860 del 2/8/2004 e dalla successiva sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 6287 del 10/11/2005. Soprattutto la seconda afferma che nel *project financing* il margine di discrezionalità della pubblica amministrazione è molto più ampio rispetto a quanto accade in un appalto convenzionale.

importi pari a 4,1 mln euro; 0,93 mln euro; 7,97 mln euro (complessivamente quasi 13 mln di euro) e per il punto 4 si riconosce la fondatezza della richiesta, rimandando ad una determinazione economica da eseguirsi da parte di tecnici dell'ASL.

Oltre le somme accordate, pare che il costo dell'appalto sia stato aumentato di alcuni milioni di euro per varianti in corso d'opera e oneri di progettazione.

Nel merito della relazione, i maggiori oneri riconosciuti sono esclusivamente supportati dal ritardo di circa 22 mesi che si stima per l'inizio dell'attività di gestione, di cui 21 mesi per ritardato inizio della costruzione e 1 mese oltre il termine della stessa e prima dell'inizio della gestione. Secondo un accordo fra le parti, 13 mesi vengono addebitati per il 70% a carico del concedente e per il 30% a carico concessionario; per 8 mesi il 30% a carico del concedente e il 70% al concessionario, 1 mese residuo a totale carico del concedente, poiché causato dai lavori preliminari richiesti per il presidio delle Apuane dovuti ad attività di bonifica non previste. Sono elementi che devono essere approfonditi dalla Magistratura, che dovrà verificare se i ritardi erano evitabili e se qualcuno ha utilizzato il meccanismo del *project financing* per favorire il concessionario, con particolare riferimento ai direttori generali che compongono l'assemblea del SIOR, verificando se ulteriori ritardi si sono realizzati, in seguito, a vantaggio della COSAT.

b) Bonifica dei terreni: quando furono fatte le ricerche per eventuali sostanze contaminanti sui terreni su cui si doveva costruire il nuovo ospedale per acuti a Massa, di competenza SIN (sito di interesse nazionale), si determinò l'esigenza di procedere alla bonifica di alcune aree, in conseguenza del fatto che la ditta «Ambiente», che agisce per conto della SAT, aveva rilevato la presenza di idrocarburi di origine vegetale, paradossalmente, visto che l'agenzia regionale per l'ambiente (l'ARPAT) non aveva evidenziato nessun tipo di contaminazione. Il dr. Delvino chiese alla COSAT Spa di quantificare le operazioni di bonifica ricevendo, tramite l'ing. Del Freato (responsabile unico del procedimento e capo dell'area tecnica), una richiesta di quasi 5.000.000 euro; il dr. Delvino non autorizzò i lavori sia perché la somma gli sembrava eccessiva sia perché la richiesta non era analiticamente motivata. Dopo un paio di settimane la COSAT, per le stesse operazioni, fece pervenire una richiesta di 3.100.000 euro circa. Ora pare che la bonifica sia stata effettuata con la spesa di circa 1 milione di euro (si fa riferimento alla delibera della ASL n. 85 del 7 aprile 2011).

c) Il ricorso al sub-appalto: le norme in merito alla limitazione del ricorso al sub-appalto nella realizzazione di un'opera pubblica sono molto rigorose, anche perché mirano a contrastare le infiltrazioni di stampo mafioso e a ridurre i rischi di incidenti lavorativi. Su tale argomento rileva un passaggio dell'audizione del 16 febbraio 2011, in cui il dr. Delvino dichiarò di essersi « battuto con forza contro l'utilizzo spregiudicato del subappalto per motivi che partivano soprattutto da esigenze di prevenzione di infortuni sul lavoro, perché,

se in un cantiere ci sono 20 ditte, è difficile valutare i rischi interferenziali », ribadendo che non intendeva consentire, almeno per la ASL n. 1, finché fosse stato direttore generale, alcuna deroga alla normativa. Da tale audizione risulta quindi che, nella costruzione dei quattro ospedali, non sarebbero state rispettate dal SIOR tutte le regole che disciplinano le procedure di affidamento, con particolare riferimento ai limiti percentuali previsti dalla legge.

11. IL RUOLO DELL'EX DIRETTORE GENERALE DELL'ASL 1 DI MASSA.

Il dott. Delvino, Direttore Generale dell'ASL 1 di Massa, nel corso dell'audizione del 16 febbraio 2011 dinanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta, dichiara che solo il 06 ottobre 2010 veniva a conoscenza « che c'erano problemi per l'approvazione regionale del bilancio 2009 » dell'ASL di Massa, da lui diretta.

Problemi che, in particolare, si riferivano alle poste relative all'« anticipazione gestione stralcio » ed ai « costi per manutenzioni straordinarie ».

Solo allora il dott. Delvino afferma di aver chiesto chiarimenti al Direttore Amministrativo dell'ASL, dottor Giannetti, che assicurava che gli uffici erano in grado di produrre fattura, a supporto della posta gestione stralcio e che avrebbe fatto delle verifiche per quanto atteneva alle manutenzioni straordinarie.

Poiché il Giannetti non trovò le fatture, il dott. Delvino chiese alla dirigente dell'U.O. Gestione economica-finanziaria, dott.ssa Vernazza, di intervenire; tuttavia, anche dalla dirigente le risposte non furono di alcun aiuto alla comprensione dei problemi.

L'8 ottobre 2010, il Giannetti si dimetteva e nel contempo il consulente, prof. Persiani, suggeriva di risolvere il problema gestione stralcio accollando all'ASL la somma relativa, riportandola come sopravvenienza passiva.

L'11 ottobre 2010 l'Assessore Scaramuccia invitava il Delvino a presentare le dimissioni.

E solo il 13 ottobre, come ha dichiarato il dottor Delvino in nota inviata alla Commissione, « ...decidevo di assumere maggiori informazioni sul ruolo giocato da Persiani e dalla Taitle.....e tramite una visura camerale, scoprivo che Persiani.....era anche socio di tale società.....il suo conflitto di interessi era fin troppo evidente e non mi lasciava tranquillo sull'esito della verifica ».

L'affermazione del dott. Delvino riguardo la sua non conoscenza della partecipazione del prof. Persiani nella Taitle appare contraddittoria alla luce della delibera n. 631 del 27 dicembre 2007 del Direttore generale, in cui si parla della collaborazione del prof. Persiani e del dott. Fabrizio Rossi presso la Giunta Regionale della Toscana per la predisposizione delle norme regionali in materia di contabilità delle aziende sanitarie, per l'elaborazione degli strumenti operativi necessari all'introduzione della contabilità economica, dei principi contabili e della revisione.

Nella stessa delibera si fa altresì riferimento al supporto all'attività di definizione delle procedure minime di controllo interno,

affidata al prof. Persiani (docente di Programmazione e controllo nella Pubblica Amministrazione), al dott. Fabrizio Rossi (docente di Auditing e Controllo Direzionale), e alla dott.ssa Elisa Vannini (dotto-randa di ricerca in programmazione e controllo), costituitesi nella Società Taitle SRL: da tale delibera è chiaro che fosse nota la partecipazione del prof. Persiani nella società Taitle insieme al dott. Rossi, o se non altro, un suo coinvolgimento nella stessa.

Sulla base della recente sentenza del Tribunale di Massa, sezione lavoro, che ha disposto il reintegro nell'incarico del dott. Delvino, si rileva, nell'ambito delle motivazioni conclusive, che si sarebbe dovuto procedere con maggior cautela, da parte della Regione Toscana, rispetto alle richieste di dimissioni, aprendo una fase di accertamento interno all'ASL, con coinvolgimento dello stesso Direttore generale.

Risulta peraltro agli atti della Commissione che, con decreto del Presidente della Giunta regionale, datato 11 ottobre 2011, ai sensi dell'articolo 3-bis, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992, si è provveduto alla dichiarazione di decadenza del dott. Delvino, che allo stato non risulta essere direttore generale dell'Azienda.

Nel provvedimento si afferma che *«nessuna responsabilità di carattere commissivo, in ordine alle gravi irregolarità di bilancio riscontrate, può essere addebitata al dr. Delvino»* e poi *«Nessun appunto, peraltro, di carattere omissivo, nel senso di omesso controllo, può muoversi al Dott. Delvino, che, in parte muovendosi sulle orme del suo predecessore, in parte motu proprio, aveva fatto tutto il possibile per garantire legittimità, trasparenza ed adeguati controlli»*, e ancora: *«Le dichiarazioni del prof. Persiani, assunto come informatore in istruttoria, hanno tentato di ridimensionare il ruolo delle due anzidette società (Taitle e Deloitte & Touche), ma, al di là di spiegazioni francamente alquanto oscure e poco comprensibili sulla distinzione tra controllo formale delle procedure di formazione del bilancio e controllo sostanziale sulle poste dello stesso, resta il fatto che il compito che era stato affidato alle due società di revisione dai due direttori generali suddetti (Scarafuggi e Delvino) era proprio quello di verificare ogni eventuale anomalia od irregolarità dei bilanci della Asl n. 1»*.

Si riporta altresì il seguente passaggio del provvedimento del Tribunale di Massa: *«inoltre, elemento decisivo: da nessun dato, né dall'indagine amministrativa, né da tutta l'istruttoria svolta nel presente procedimento, è emerso che il Dott. Delvino possedesse la chiave di accesso diretta, informatica o di altro genere, alle poste di bilancio o che lo stesso avesse in qualche modo operato pressioni sui dirigenti o funzionari degli uffici amministrativi perché manipolassero in qualche modo scritture contabili o poste in bilancio. Lo stesso direttore amministrativo, dott. Giannetti, nonché la dott.ssa Marisa Vernazza, dirigente amministrativo presso l'U.O. «Gestioni economiche e finanziarie» della ASL medesima, anche essa sentita come informatrice in istruttoria, hanno confermato totalmente tale circostanza»*.

12. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

Sulla base della ricostruzione svolta mediante le audizioni e l'esame della documentazione acquisita, si può formulare una valu-

tazione fortemente critica sulla gestione delle risorse finanziarie nell'ASL di Massa, cui sono associate svariate responsabilità individuali.

Le maggiori criticità riguardano la manipolazione dei bilanci aziendali, che hanno consentito di mantenere equilibri di bilancio che si sono poi rivelati fittizi. A ciò si aggiungono altresì la mancanza di trasparenza e il conseguente mancato rispetto delle norme che governano l'assegnazione di quote del fondo sanitario regionale. Si sottolinea in proposito il sistematico conseguente sotto-finanziamento della ASL n. 1 di Massa e Carrara. Desti inoltre perplessità la gestione della procedura di realizzazione del progetto unico dei quattro ospedali, nella quale è stato accumulato un considerevole ritardo con conseguente aggravio dei costi e perdita dei vantaggi connessi all'utilizzazione di tale strumento.

Risulta accertata la responsabilità del Direttore Amministrativo, dottor Giannetti, nel compimento di alcune operazioni contabili, tra cui il suo diretto operare sulla gestione stralcio. Tale responsabilità, come risulta agli atti, coinvolgerebbe altresì altri funzionari amministrativi.

Quanto all'ex Direttore Generale Delvino, come evidenziato nella più volte citata ordinanza emessa dal Giudice del lavoro, non sembra allo stato possa essergli addebitata una esclusiva responsabilità di carattere commissivo e omissivo, ricadendo sul collegio sindacale la titolarità del controllo delle scritture contabili, nonché sulla società di certificazione ulteriori responsabilità in ragione della competenza; la citata ordinanza, con cui sono state dichiarate illegittime le sollecitazioni della regione volte alle dimissioni ed è stato disposto il reintegro nell'incarico di direttore generale alla ASL n. 1, confermerebbe l'illegittimità formale del provvedimento.

Non sarebbero emerse responsabilità quanto al comportamento specifico del dottor Delvino nella gestione dell'appalto del SIOR e nell'azione di internalizzazione di servizi posta in atto nel corso degli anni della sua gestione; si eccepisce tuttavia che egli avrebbe ricostruito fatti e circostanze certamente tardivamente, e ciò anche con riferimento al ruolo svolto presso la ASL dal consulente, professor Persiani. Ma sull'argomento dovranno essere attesi i successivi gradi di giudizio.

Censurabile appare il comportamento tenuto dal precedente Direttore generale Scarafuggi, che, pur diffidato per le eventuali rilevanze contabili, non ha mostrato di aver avuto contezza dei fenomeni nel periodo relativo alla sua gestione; anche in tale periodo sono state numerosissime le scritture contabili anomale ed egli risulta altresì firmatario, insieme al dr. Giannetti, di uno degli assegni circolari di cui si è trattato al capitolo 5; nessuna iniziativa risulta inoltre aver assunto per favorire la re-internalizzazione dei servizi e non rigoroso è apparso il suo comportamento nella gestione del SIOR.

Va poi differenziata la posizione del Collegio Sindacale, che ha relazionato sul Bilancio 2008 (del tutto omissivo), da quello che ha annotato il rilievo (limitatamente alla gestione stralcio) sul Bilancio 2009. Le responsabilità appaiono evidenti. Si sottolinea che spettava proprio ai collegi sindacali, che si sono susseguiti dal 1998 al 2009,

il controllo delle scritture contabili e, date le irregolarità successivamente emerse, va eccetto il mancato rilievo, da parte dei predetti organi di controllo, di tali numerosissime anomalie contabili.

Pur tenendo conto del sistema di controlli vigente nella regione, appare censurabile il comportamento dell'apparato regionale di controllo, con particolare riferimento alla dr.ssa Carla Donati: questa ha espresso parere favorevole all'approvazione del bilancio della ASL n. 1 del 2008; ha avallato presso la Corte dei Conti la notevole anticipazione di cassa a favore della ASL n. 1; ha predisposto il bilancio regionale relativo al 2008 senza riconciliare il credito di 60 milioni di euro vantato dalla ASL n.1 e riportato nel bilancio 2008, poi approvato dalla stessa Regione; ha fatto affermazioni riguardo la gestione stralcio che la società Deloitte ha – tuttavia tardivamente – giudicato non corrette; ha denunciato la presunta falsità del documento, da lei sottoscritto, di attestazione del debito di 60 milioni di euro da parte della Regione, corrispondente a circa 120 miliardi di lire di debiti delle due ex USL n. 1 e 2 confluite nella ASL n. 1. La dottoressa Donati ricopre ancora un ruolo di responsabilità e non risulta tuttora sottoposta a contestazioni formali.

Anche l'operato della Società di revisione appare censurabile nelle modalità di acquisizione della certificazione del credito. Essendo presenti in bilancio falsificazioni grossolane e di rilevante importo, queste non sarebbero dovute sfuggire ad una verifica contabile professionale ed accurata.

Il ruolo svolto dal prof. Persiani appare molto poco chiaro e connotato da evidenti rischi di conflitto di interesse: infatti, è stato prima indicato come consulente regionale per la sua afferenza al Dipartimento universitario di Economia sanitaria, poi ha ricevuto singole consulenze dalle Aziende; quindi, in forma societaria, ha condotto in più sedi la fase propedeutica del check-up delle procedure; infine, in forza del primo incarico regionale, ancorché ricevuto soltanto per la fase sperimentale, avrebbe poi svolto il ruolo di coordinatore scientifico nella certificazione. Infine, con Decreto presidenziale n. 172 dell'11 ottobre 2010, è stato nominato collaboratore del commissario De Lauretis. Non risulta che al professor Persiani siano state mosse contestazioni formali.

È ormai evidente che le procedure di verifica contabile presso la ASL n. 1 sono state affidate a persona esposta a rischi di conflitto di interesse, e che esse sarebbero state condotte in maniera non corretta, visto che il Collegio sindacale della ASL n. 1, nella sua relazione al bilancio 2010 del 13 luglio 2011 ha affermato: « *Giova ricordare che la gestione commissariale, coadiuvata inizialmente dal dott. N. Persiani, e dai dott. L. Pescini e G. Manghisi successivamente, con la collaborazione determinante degli autori e/o di coloro che erano a conoscenza da tempo delle scritture contabili false, ha poi evidenziato e conclamato altre gravi irregolarità* » E poi: « *Il Collegio Sindacale infine insiste nel ribadire come le operazioni di salvataggio dei dati contabili al 31.12.2009 siano state eseguite con grave ritardo solo il 13.12.2010, lasciando esposto tutto il sistema informativo a possibili ulteriori alterazioni e/o inquinamenti.* »

Quanto al ruolo dei competenti organi politici regionali, il Presidente Rossi – in considerazione del ruolo affidato ai collegi sindacali e alla società Deloitte – non avrebbe intrapreso iniziative per verificare se il credito di 60 milioni di euro fosse dovuto alla ASL n. 1; in ciò potrebbe aver influito la nomina del professor Persiani, quale consulente del Commissario. E, d'altro canto, è notizia recente che la Giunta regionale toscana ha disposto un'erogazione straordinaria sui fondi sanitari di oltre 95 milioni di euro per consentire alle ASL ed alle Aziende ospedaliere di « pagare i fornitori »; il notevole ritardo nel pagamento delle fatture è il segno di uno stato di sofferenza economico-finanziaria che conferma l'analisi fatta al Capitolo 2.

Successivamente, in conseguenza degli esiti istruttori negativi del Bilancio 2009, il Presidente Rossi ha rappresentato la presunta falsità alle Procure competenti, ed ha agito nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili.

Per quanto concerne l'Assessore Scaramuccia, come detto al Capitolo 5, a proposito della vicenda degli assegni circolari, già a fine dicembre 2010 era stato sollevato il sospetto che ci fosse stata, da parte del dott. Giannetti, un'emissione di ordini di pagamento senza causale. Durante l'audizione del 16 febbraio 2011, alla quale hanno partecipato la dott.ssa Sassi e la dott.ssa De Lauretis, l'Assessore Scaramuccia dichiarò di non sapere che fossero stati ritrovati assegni circolari sospetti, che però a tale data – in base agli atti disponibili – non sarebbero ancora stati consegnati al tesoriere.

Per quanto attiene alla scelta di ricorrere al *project financing* per la costruzione dei quattro ospedali, si sottolineano i notevoli ritardi accumulati, che hanno di fatto ridimensionato i vantaggi connessi a tale scelta; a ciò si aggiunge il fatto che il tentativo di far effettuare una bonifica del costo di 5 milioni di euro sul sito su cui si sta costruendo il nuovo ospedale di Massa appare come un tentativo – ancorché non andato a buon fine – di sfruttare una caratteristica del sito che risulterebbe non indicato per la costruzione dell'ospedale. Si segnala che la congruità dell'incremento di oneri finanziari per circa 8 milioni di euro sarebbe stata riconosciuta con una relazione dei professori Persiani e Berti. Al riguardo rimane da valutare attentamente l'operato dei direttori delle quattro ASL interessate alla costruzione dei rispettivi ospedali, di cui ci si riserva di effettuare ogni opportuna verifica sulla base degli atti da loro sottoscritti, ed in particolare bisogna approfondire se non ci sia stato un mancato controllo delle procedure di legge per l'affidamento degli appalti o subappalti affidati dallo stesso SIOR.

Lo svolgimento del *project financing* presso le altre ASL non è stato infatti finora oggetto di inchiesta della Commissione che, nell'ambito delle proprie prerogative, si riserva eventuali approfondimenti.

In conclusione, sulla base della documentazione e delle testimonianze acquisite, emerge forte la conferma di vistose anomalie, che hanno concorso ad una rappresentazione dei conti regionali viziata e pertanto difforme da quella reale.