



REGIONE TOSCANA

Consiglio Regionale

**Commissione d'Inchiesta
Sull'Ausl n. 1 di Massa Carrara**

Relazione conclusiva

La Commissione d'inchiesta istituita con delibera CR n. 86 del 23/11/2010 si è insediata il 15/12/2010. Il suo compito era quello di "accertare l'ammontare effettivo del disavanzo avviare un procedimento finalizzato all'accertamento dei fatti, delle procedure adottate, del funzionamento dei meccanismi di controllo e di amministrazione, del rispetto delle regole della correttezza, della trasparenza e della buona amministrazione" e chiarire le modalità e la responsabilità della vicenda.

La Commissione, più volte riunitasi, ha svolto numerose audizioni nell'ordine riassunte:

Assessore Daniela Scaramuccia

Dr.ssa Maria Teresa De Lauretis già commissario ora D.G. Asl 1

dr. Alessandro Scarafaggi già direttore ASL 1 fino al 1/3/2007

dr Antonio Delvino direttore ASL 1 dimissionario dall'1 1/10/2011

dr.ssa Marisa Vernazza dirigente ASL 1

Studio Professionale Ragghianti Lucca

dr. Ermanno Giannetti direttore amministrativo dimessosi ASL 1

Dr.ssa Carla Donati già responsabile Settore Finanze Dg Sanità

Dott. Vincenzo Minici Presidente Collegio Sindacale Asl 1

Dott. Luigi Torre già Presidente Collegio Sindacale Asl 1

Prof. Niccolò Persiani Società Taitle

Dott. Carlo Alberto Moruzzi Responsabile Economato Asl 1

Dott. Gian Luigi Ferri Responsabile Personale Asl1

Dott. Enrico Raggi Responsabile CUP Asl 1

Dott. Luca Giorgetti Funzionario Dipartimento Sanità

Prof. Fabrizio Verti Società di consulenza Asl1

Prof.ssa Sabina Nuti laboratorio MES S. Anna Pisa.

Per completezza istruttoria, la durata dei lavori originariamente fissata fino al 28.02.2011 è stata prorogata al 31.03.2011 e ulteriormente fino all'11.04.2011.

A maggior completezza dei propri lavori la commissione in questo periodo si è recata presso l'Asl di Massa Carrara e in quell'occasione ha nuovamente audito la Dott.ssa De lauretis nel frattempo insediatasi come DG e il Direttore Amministrativo Dott. Pescini.

La Società di Revisione Deloitte ha ritenuto di sostituire l'audizione con l'invio di formale nota di chiarimento della propria posizione.

Il Dott. Pietro Giorgio Magnani, già Direttore della ASL 1 dal 1994 al 2002, non ha aderito alla richiesta di audizione.

Il Presidente Rossi ha risposto con nota n. AOOGR7/79170/A.50.30 del 29 marzo 2011.

I verbali della suddetta Commissione sono stati, su richiesta, forniti alla Commissione Parlamentare d'inchiesta presieduta dall'On.le Leoluca Orlando, anch'essa parallelamente attivatasi sulla vicenda.

Le audizioni che si sono svolte davanti alla Commissione Consiliare d'inchiesta sul disavanzo di Massa, hanno conseguito i seguenti risultati di sintesi:

- A) L'esatta ricostruzione dei fatti
- B) Le responsabilità tecnico-politiche
- C) Gli interventi di possibile intervento normativo per specificare e recuperare alcune lacune dispositive o vuoti normativi

A) Sotto il primo profilo:

I fatti sono stati ricostruiti. Nella loro essenzialità si evidenzia che:

- La posta ipotizzata creditoria di 60 milioni di Euro iscritta dall'ASLI nei confronti della Regione per gestioni stralcio era già presente nel Bilancio 2008. Essa però era annotata solo in nota integrativa con diverso importo a pag. 25 e a pag. 49.

Sul Bilancio 2008 i Revisori nulla rilevano a riguardo. Le note allo stesso tempo prodotte dalla ASL alla Regione menzionano il credito per l'importo di circa € 1.182.000.

- La posta viene riprodotta con chiara evidenza nel Bilancio 2009. Il Collegio Sindacale ne annota nella relazione l'entità e si accontenta, in mancanza di riscontri puntuali, di una nota prodotta dal Direttore Amministrativo che attesta che i relativi giustificativi sono in Regione. Su questo Bilancio il Collegio omette di rilevare del tutto un macroscopico incremento delle immobilizzazioni pari a circa € 70.000.000.

- Il Dipartimento regionale, all'atto istruttorio dei Bilanci di esercizio 2009 per la loro approvazione, prende atto della relazione sindacale, verifica l'inesistenza dei presunti giustificativi presso la Regione e richiede chiarimenti prima al DA, poi al DG; annota frattanto l'anomalia delle poste sulle immobilizzazioni. Sollecita ed attende più di due mesi non ricevendo riscontro alcuno. Al di là dell'ipotesi di falsità sul documento che certificherebbe il credito di € 60.000.000 in data 17.7.2009 a firma Dott.ssa Donati, ci si domanda come mai esso non sia mai

stato esibito prima dalla Direzione Aziendale dell' Asl 1 di Massa a cui veniva ripetutamente richiesto.

- Al termine dell'istruttoria, preso atto della mancanza di giustificativi, del certo disavanzo (poi rivelatosi di entità ben superiori), ipotizzando responsabilità gestionali e contabili, immediatamente il Presidente Rossi commissaria la ASL e denuncia i fatti alle Procure competenti.

- Al momento del commissariamento il Presidente Rossi incarica la Dott.ssa De Lauretis come Commissario, e, rammentando il ruolo già svolto dal Prof. Persiani in qualità di consulente regionale nella fase della redazione dei principi contabili e avvio del processo di certificazione, stabilisce che lo stesso svolga il ruolo di supporto al Commissario per la specificità del lavoro di ricostruzione contabile da svolgere. Risulta dagli atti (lettera riservata del Dott. Delvino al Presidente in data 18.10.2010 - sette giorni dopo il commissariamento) che Persiani, già consulente regionale, ha nel frattempo svolto incarichi di consulenza e formazione ad altro titolo; particolarmente risulta che egli sia contitolare della Società Taitle cui diverse aziende, per lo più tramite procedure Estav, hanno affidato la consulenza in materia di verifica di applicazione dei principi contabili o check-up delle procedure preliminari alla certificazione di bilancio (di questo si specificherà dopo). Tuttavia si può fin da subito sottolineare che se l'essere Persiani consulente in quanto Taitle presso la Asl 1 non era noto a chi gli aveva conferito l'incarico (delibera n.631 del 27.12.2007 e n.187 del 24.04.2008 del Direttore generale Delvino) difficilmente tale circostanza poteva essere chiara o evidente per il Presidente Rossi. Risulta infatti che appresa la circostanza, la collaborazione al Commissario presso la Asl 1 da parte di Persiani è stata tempestivamente sostituita con conferimenti di incarichi a personale idoneo e competente strutturato presso altre Asl della Regione.

Successivamente la complessa ricostruzione contabile svolta dal commissario evidenzia il ricorrere nel tempo ad una sistematica

manomissione della tenuta della contabilità e una correlata falsità delle poste. A margine della vicenda c'è il fatto, penalmente rilevante, di assegni circolari i cui beneficiari risultano ancora privi di titolo; ciò potrebbe prefigurare anche delle potenziali responsabilità in capo all'istituto tesoriere il quale avrebbe dovuto svolgere un'attività di verifica dei pagamenti. Tale aspetto meriterebbe ulteriori approfondimenti al fine di verificare in modo chiaro le eventuali: responsabilità dell'istituto cassiere.

Fuori dalla ricostruzione dei fatti, ma con riguardo allo scenario in cui essi si sono svolti, le audizioni e i dati acquisiti, consentono di valutare due elementi:

1. la dimensione dell'assegnazione del fondo sanitario a Massa rispetto alle eccepite sottostime;
2. gli indicatori di performance forniti dal MES durante l'audizione della Prof.ssa Nuti, utilizzati anche per la valutazione dei Direttori generali

Nello specifico: 1. valutazioni sul finanziamento Asl 1 di Massa Carrara:

il finanziamento assegnato all'Asl 1 risulta nel corso degli anni oscillante attorno agli indici di piano.

In effetti, come altre aziende sanitarie, l'azienda Usl 1 si trova in situazioni di lieve sotto finanziamento, altre di sopra finanziamento.

Da un'analisi degli anni 2005-2009 emerge che le differenze rispetto agli indici di piano sono le seguenti:

ANNO	INDICE EFFETTIVO	INDICE ATTRIBUITO	DIFFERENZA
2005	5,83%	5,80%	- 0,03%
2006	5,78%	5,81%	+0,03%
2007	5,63%	5,79%	+0,16%
2008	5,77%	5,81%	+0,04%
2009	5,77%	5,71%	-0,06%

E' da rilevare che il finanziamento è attribuito in parte anche per mantenere l'equilibrio del sistema nel suo complesso (vedi art.25 comma 2 L.R. Toscana 40/2005) e che di tale parte le Aziende beneficiano in relazione alla previsione di chiusura rappresentata a sua volta costruita sugli obiettivi assegnati.

Il pareggio di bilancio od un risultato ad esso prossimo hanno pertanto un effetto esiguo sull'accesso a questa parte di FSR. L'aver sempre rappresentato da parte della direzione aziendale di Massa un andamento economico (poi risultato falsificato) in termini sostanzialmente positivi, ha orientato l'assegnazione definitiva alla stessa Asl 1 che risultava nel tempo prossimo all'equilibrio contabile.

2. Sotto il profilo degli indicatori di performance, l'esposizione dei dati fatta dal MES ha consentito di valutare il forte livello di ospedalizzazione delle cure prestate; in particolare sono state sottolineate erogazioni aggiuntive rispetto agli standard e l'utilizzo di 350 posti letto in più da parte di Massa oltre la media regionale. Circostanza che non sarebbe stata possibile in caso di sotto finanziamenti.

E' stato anche evidenziato un costo del personale più elevato rispetto alla media regionale, pari ad un trenta per cento in più di personale a disposizione per abitante. Il bilancio riclassificato che è stato esibito riproduce come punti di criticità il volume di dipendenti e gli alti tassi di interessi passivi. Questi ultimi sono indicatori di sofferenza di liquidità, sostenuta dalla Regione con erogazioni straordinarie di cassa finalizzate a ripristinare condizioni di equilibrio dei fornitori, e frattanto messe sotto monitoraggio anche attraverso l'avviato processo di certificazione dei bilanci.

B) Sotto il secondo profilo: ruoli e responsabilità.

E' accertata la responsabilità diretta e personale del Direttore Amministrativo nel compimento di alcune operazioni contabili. In particolare è stato accertato il

suo diretto operare sulla gestione stralcio ed il mantenimento, sulla sua persona, di posizioni di controllo (responsabile del provvedimento, Direttore ad interim della Ragioneria, Direttore Amm.vo) normalmente diffuse a garanzia del corretto operare.

Deve essere stigmatizzata la responsabilità del DG Delvino che ha dato prova di aver ricostruito fatti, circostanze ed evidenze più tardivamente di quanto non fosse consentito. La sua responsabilità non è ovviamente riconducibile alla maggiore o minore conoscenza delle singole poste contabili, ma nell'aver omesso di considerare tutti i richiami di attenzione da più parte ricevuti con riguardo alle "anomalie" del Bilancio (Revisori, Regione, etc.)

Nelle complessive responsabilità gestionali a lui per legge riferibili, egli ha mostrato una certa vaghezza di conoscenza e la trascuratezza di alcuni fattori (a che titolo operasse presso la ASL il consulente: dagli atti risulta che l'incarico è stato dallo stesso conferito; la sentenza omissiva nelle questioni inerenti l'edificazione del nuovo ospedale; l'incapacità di far fronte ad un piano di rientro richiesto dalla Corte dei Conti sull'anticipazione straordinaria, oltre alla circostanza di averla rinnovata oltre il limite temporale consentito dalla legge).

Se tali ed evidenti sono le responsabilità di un Direttore Generale, si è assistito ad un deplorabile "scarica barile" su cui è giusto sottolineare l'attenzione.

Al riguardo, pur evidenziando che il fenomeno degli "occultamenti" contabili è stato progressivo nel tempo, è pur vero che esso ha subito evidenti segni nel Bilancio a partire dal 2007 (v. relazioni commissariali) cosa che porta a concludere che il precedente Direttore Scarafuggi, pur diffidato per le eventuali rilevanze contabili, non ha avuto pari evidenza dei fenomeni nel periodo relativo alla sua gestione. Il ruolo del Collegio Sindacale merita una sottolineatura e un recupero in termini normativi in relazione alla linea di controllo affidata ad un organo aziendale; l'unico che ha accesso alle visure contabili e tenuto alla "puntuale" verifica.

Al riguardo va 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.

La Società di Revisione è connotabile per una "leggerezza" nelle modalità di acquisizione della certificazione del credito, essa riceve in tempi ravvicinati ed in forme sostanzialmente diverse, certificazioni del credito da parte della Regione (la seconda poi dichiarata falsa).

Stupisce che la stessa attribuisca la conoscenza e l'onere suo proprio al coordinatore scientifico, individuato nella persona del Prof. Persiani.

Il ruolo del coordinatore scientifico, come declinato nei capitolati d'appalto ed ancora prima negli atti regionali all'avvio del percorso sperimentale della certificazione, non è quello di entrambe nel merito delle entità contabili delle poste, ma quello di identificare la casistica d'interesse e rapportarla con appropriatezza ai principi contabili approvati dalla Regione Toscana.

Per quanto il processo di certificazione sia ancora non obbligatorio nelle Aziende Sanitarie, si ritiene Deloitte responsabile in termini di inadempienza contrattuale. Infatti, essendo presenti in bilancio falsificazioni grossolane e di rilevante importo, queste non sarebbero dovute sfuggire ad una verifica contabile professionale ed accurata. In particolare, con riferimento ai presunti crediti per la gestione di stralcio, appare grave che una società di certificazione abbia basato la sua analisi di sussistenza su un documento falso omettendo ogni verifica in proposito.

A margine si annota che il ruolo variamente svolto dal Prof. Persiani nei vari anni e nei vari percorsi intrapresi dalle Aziende per la certificazione, è gravato da un giudizio di importante inopportunità dell'agire del medesimo: egli infatti è stato prima individuato come consulente regionale per la sua afferenza al Dipartimento universitario di Economia sanitaria, poi ha ricevuto singole consulenze dalle

Aziende per la formazione sugli stessi; poi in forma societaria ha condotto in più sedi la fase propedeutica del check-up delle procedure, infine ha, in forza del primo incarico regionale ricevuto per la fase sperimentale, mantenuto il ruolo di coordinatore scientifico nella certificazione.

Tale sovrapposizione di ruoli e tempo ha ingenerato equivoci di posizionamento a lui stesso attribuibili, ma la ricostruzione degli atti consente di ben riferire alla Regione piuttosto che alle Aziende, i singoli conferimenti; nel percorso regionale tracciato, si deve escludere che lo stesso assumesse responsabilità e conoscenza diretta e puntuale dell'entità degli eventi contabili. Oltretutto in un bilancio che risulta costantemente manomesso.

E' ben chiara infatti la differenza che c'è fra una consulenza contabile ed una revisione. La prima si occupa di dare linee guida, impostare processi, suggerire percorsi e risolvere problemi specifici di carattere non usuale. Non è interessata dall'entità dei fenomeni ma dalla loro natura e caratteristiche in termine di casistica. Ciò risulta dagli atti di check-up forniti dal Prof. Persiani.

La revisione consiste invece in un controllo dettagliato e approfondito del rispetto di norme e principi predefiniti ed ha un forte interesse non solo nella natura dei fenomeni ma soprattutto nell'evidenza dell'entità degli stessi, nell'ottica del raggiungimento della cosiddetta "soglia di significatività".

Il ruolo del dipartimento regionale, soprattutto riferito all'anno 2009 (istruttoria Bilanci 2008) risponde a quella che è ad oggi la disciplina dei controlli, che esclude, a fronte delle ricordate responsabilità gestionali del DG, ulteriori forme di controllo puntuale degli appostamenti, spettanti agli organi aziendali.

Le responsabilità al riguardo riscontrabili possono eventualmente essere ricondotte ad una assegnazione di risorse di cassa aggiuntive rispetto alle ipotesi previste per far fronte agli adempimenti delle obbligazioni e di avere eventualmente solo ritardato l'analisi delle ragioni.

Le responsabilità politiche.

Si assume in premessa che l'allora assessore Rossi ha fermamente avviato e perseguito l'obiettivo della certificazione dei bilanci; prima Regione in Italia, in regime volontario, dando avvio allo studio che ha portato alla prima redazione dei principi contabili in sanità. Tale esperienza ha creato i fondamenti di riferimento per le azioni ministeriali che hanno decretato l'avvio di un percorso di "certificabilità" per tutta Italia.

Tale atteggiamento è costante e contrasta rispetto all'asserita volontà di avere nei bilanci strumenti duttili e flessibili.

L'Assessore Rossi negoziava obiettivi economici e di livelli qualitativo-quantitativi delle prestazioni con le Aziende, differenziando le assegnazioni anche in relazione ai risultati attesi o alle difformità di partenza. I verbali in tal senso sottoscritti dal Dr Delvino, iniziali come di monitoraggio, non avevano mai evidenziato a Rossi situazioni di disavanzo economico tali da richiedere interventi regionali o riconsiderazione degli obiettivi attesi.

Il Presidente Rossi, ben conscio che gli esiti istruttori negativi del Bilancio 2009 avrebbero avuto evidente ricaduta sul periodo di diretto riferimento del suo Assessorato, non ha esitato a rappresentare la falsità alle Procure competenti, assumendosi responsabilità e dichiarazioni in tal senso.

Circa altri fatti rilevanti sulle teoriche responsabilità politiche (segnalazione della Corte dei Conti sull'anticipazione straordinaria di cassa) si rappresenta che l'impossibilità di farvi ricorso era già stata notificata alle Aziende nel 2004, a seguito dell'entrata in vigore della legge finanziaria 2004 art.3 comma 16 e seguenti. Anche in questo caso pertanto la questione delle relative successive accensioni investe pienamente la responsabilità del Direttore Generale.

C) Innovazioni normative

Sotto il profilo del sistema di controlli la commissione ritiene necessario proporre al Consiglio le seguenti due riflessioni, valide come indicazioni operative che si auspica possano trovare pieno e rapido recepimento:

- attivare una revisione del quadro normativo regionale di riferimento a seguito di valutazione della catena effettiva di controllo dei bilanci e delle gestioni economico-finanziarie delle aziende del sistema sanitario regionale, tendente a rafforzare la capacità di verifica puntuale della reale corrispondenza delle scritture contabili, delle poste di bilancio nonché della gestione della spesa, anche introducendo livelli ulteriori di controllo e di monitoraggio rispetto a quelli attualmente obbligatori per legge, al fine di tutelare il sistema sanitario regionale toscano dai rischi di un nuovo 'caso Massa'; intervenire sul sistema della revisione contabile delle aziende attraverso una professionalizzazione obbligatoria dei suoi componenti, alla stregua di quanto fatto dal legislatore nazionale per la dirigenza aziendale eventualmente operando di concerto con il sistema universitario toscano.

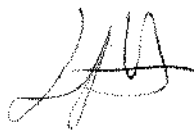
In conclusione, la commissione nel suo lavoro ha quindi evidenziato responsabilità varie. Degli Amministratori aziendali per aver manomesso il bilancio (e per la vicenda dei numerosi assegni cui farà luce la Magistratura), con il DG che ha mantenuto la spesa a livelli sensibilmente più alti rispetto alle altre ASL. Dei Sindaci Revisori per non aver ottemperato al loro dovere di vigilanza. Del Prof. Persiani e della Società Taitle che, pur avendo rivestito numerosi incarichi, non ha dato modo di aver contezza delle situazioni; della società Deloitte per aver certificato un bilancio che si è poi rivelato falso.

Si evince inoltre che, nonostante un variegato sistema di controlli esterni ed interni, uno dei più strutturati in Italia, il fatto che si sia potuto verificare questo grave disavanzo senza una pronta rilevazione rende necessaria ed urgente una ulteriore revisione del sistema.

Pieraldo Ciucchi

Paolo Marini

Loris Rossetti



Maria Luisa Chincarini

