



RELAZIONE CONCLUSIVA

La Commissione d'Inchiesta sull'Ausl n. 1 di Massa Carrara è stata istituita con delibera di questo Consiglio Regionale n. 86 del 23 novembre 2010.

Il suo compito era quello di *“... chiarire le cause, i tempi, le modalità, le responsabilità della grave vicenda ... 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 ...”*

La Commissione si è insediata il 15 dicembre 2010 data in cui è stato nominato anche l'Ufficio di Presidenza.

I compiti di segreteria tecnica sono stati formalmente affidati, per ogni supporto alla Commissione, il 22 dicembre 2010 ed essa ha potuto operativamente cominciare la propria attività nei giorni 10-13 gennaio 2011, rispettivamente con la convocazione dell'Ufficio di Presidenza e della prima seduta di Commissione.

La durata dei lavori, originariamente fissata fino al 28 febbraio 2011, è stata poi prorogata al 31 marzo 2011 ed infine all'11 aprile 2011, in modo da poter relazionare nell'odierna sessione al Consiglio Regionale.

In questo lasso di tempo si sono tenute 16 sedute di commissione.

Sono stati auditi nell'ordine:

- Assessore Daniela Scaramuccia
- Dott.ssa Maria Teresa De Lauretis, Commissario - Direttore Generale ASL 1
- Dott. Alessandro Scarafuggi – ex Direttore ASL 1
- Dott. Antonio Delvino - ex Direttore ASL 1
- Dott.ssa Marisa Vernazza – ASL 1
- Studio professionale Ragghianti – Lucca
- Dott. Ermanno Giannetti – ex Direttore Amministrativo
- Dott.ssa Carla Donati – DG Org. e Risorse GR, ex resp. settore Finanze DG Sanità
- Dott. Vincenzo Minici - Presidente collegio revisore conti
- Dott. Luigi Torre - ex Presidente collegio revisori conti
- Dott. Niccolò Persiani – Soc. Taille



- *Dr. Carlo Alberto Moruzzi - Responsabile economato ASL 1*
- *Dr. Gianluigi Ferri - Responsabile personale ASL 1*
- *Dr. Enrico Raggi - Responsabile CUP ASL 1*
- *Dr. Luca Giorgetti - dipartimento Sanità Giunta Regionale*
- *Prof. Fabrizio Berti – società di consulenza Ausl n. 1*
- *Prof. Sabina Nuti – Laboratorio Management e Sanità – S. Anna Pisa*

E' stato effettuato un sopralluogo presso l'Ausl n. 1 in data 28 marzo 2011 con contestuale audizione del Direttore Generale Dott.ssa Maria Teresa De Lauretis e del Direttore Amministrativo Dott. Lorenzo Pescini.

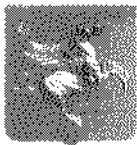
Sono stati invitati a fornire informazioni e chiarimenti in merito alle questioni trattate anche il Dott. Pietro Giorgio Magnani (Direttore Generale dell'Ausl n. 1 dal 1994 al 2002), il Presidente Enrico Rossi (Assessore alla Sanità della Regione Toscana dall'aprile del 2000 al marzo 2010) e la società Deloitte & Touche S.p.A.. I primi due non hanno ritenuto di dover aderire alla richiesta formulata, la terza ha preferito collaborare con la commissione attraverso l'invio di note scritte.

La Commissione ha inoltre aderito alla specifica richiesta avanzata dal Presidente On. Leoluca Orlando trasmettendo i verbali e le trascrizioni delle proprie sedute, oltre che altra documentazione acquisita, alla "Commissione Parlamentare d'inchiesta sugli errori in campo sanitario e sulle cause dei disavanzi regionali".

Nel corso dei lavori è stata richiesta/fornita e raccolta molta documentazione, la quale è a disposizione del Consiglio e costituisce parte integrante di questa relazione che via via la richiamerà.

I FATTI

La vicenda che ha letteralmente sconvolto l'Ausl n. 1 di Massa Carrara prendeva le mosse dal decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 172 dell'11 ottobre 2010 con il quale, del tutto inaspettatamente, per ragioni inerenti le difficoltà emerse nell'approvare il bilancio 2009 dell'Azienda ed a seguito delle dimissioni del Direttore amministrativo Ermanno Giannetti e del Direttore Generale Dott. Antonio Delvino, veniva nominata, quale Commissario dell'Azienda, la Dottoressa Maria Teresa De Lauretis (Direttore Generale dell'Ausl n. 5 di Pisa). Con lo stesso



decreto, a supporto di quest'ultima, veniva inoltre incaricato il Prof. Niccolò Persiani, già consulente della Regione Toscana in riferimento a tematiche inerenti i principi contabili da applicare ai bilanci aziendali e ben noto alle Ausl, oltre che alle Estav, della Regione Toscana.

Nella seduta consiliare del 26 ottobre 2010, dopo varie sollecitazioni, l'Assessore Scaramuccia comunicava al Consiglio Regionale in merito agli eventi che avevano portato al commissariamento, ricostruendoli a far data dal 1 luglio 2010, quando il bilancio consuntivo 2009 dell'Ausl n. 1 era arrivato in Regione per i consueti controlli di cui alla L.R. n. 40/2005 e per la conseguente approvazione.

Nel corso di quegli adempimenti veniva infatti rilevata un'annotazione nella relazione del Collegio Sindacale allegata al bilancio la quale dava conto dell'assenza di documentazione comprovante un credito pari ad € 60.390.020 (crediti per anticipazione gestione stralcio), rispetto alla quale lo stesso Collegio prendeva poi atto di quanto dichiarato in proposito dall'Azienda con una comunicazione del 22 giugno 2010 che attestava la presenza in Regione Toscana di tutta la documentazione relativa, oltre che dell'autorizzazione della Regione stessa all'iscrizione di tali crediti.

L'Assessore riferiva che a quel punto, non avendo le verifiche successive confermato l'ammontare del credito verso la Regione, il dipartimento aveva formalizzato all'Azienda precise richieste affinché fosse giustificata l'esistenza della posta e si erano svolte, senza positivo esito, alcune riunioni per chiarire la questione.

Sino appunto al commissariamento.

Nelle settimane successive la Regione formalizzava all'ex Direttore Generale Delvino, all'ex Direttore Amministrativo Giannetti, ai membri dei Collegi Sindacali, alla società Deloitte & Touche S.p.A. e solo in un secondo tempo – almeno per gli aspetti di responsabilità contabile – all'ex Direttore Alessandro Scarafuggi contestazioni in merito all'accaduto. Si assisteva inoltre al rincorrersi di voci di ogni tipo.

Ciò anche in ragione del fatto che giorno dopo giorno appariva sempre più evidente come il problema dei bilanci dell'Ausl n. 1 non riguardasse solo la posta dei 60 milioni di euro e che anzi si stesse acclarando una situazione assai più complessa e più pesante.

Venivano, fra l'altro, in quella fase, sollevate domande (anche attraverso apposite interrogazioni consiliari) sul ruolo avuto nella vicenda da altri soggetti che avevano operato e stavano operando da tempo sui bilanci dell'Azienda: il Prof. Persiani, la società Taitle s.r.l. (di cui lo stesso Persiani era socio), la società Deloitte & Touche, la dottoressa Marisa Vernazza. Soggetti



che erano stati trascurati dalla prima analisi offerta al Consiglio dall'Assessore Scaramuccia e dal Presidente Rossi.

Inoltre, emergeva l'esistenza di una segnalazione della Corte dei Conti della Toscana del 29 settembre 2009 relativa ad anomalie circa l'anticipazione straordinaria di cassa attinenti il bilancio 2007.

Nella successiva comunicazione al Consiglio Regionale, datata 23 novembre 2010, l'Assessore Scaramuccia confermava, almeno in riferimento all'entità dell'ammontare del disavanzo, quanto in precedenza fornito all'attenzione dell'aula; spiegava inoltre come la Regione avesse operato in riferimento alle segnalazioni della Corte dei Conti e cercava di chiarire il ruolo di Taitle e del Prof. Persiani sostenendo che la società avesse ricevuto incarichi dalle Ausl e/o dalle Estav ma non dalla Regione, specificando che non le fosse affatto nota la partecipazione societaria del Prof. Persiani in Taitle.

Soltanto il 13 dicembre 2010 (circostanza segnalata anche dal Collegio dei Revisori dei Conti nella relazione sindacale al bilancio 2009) venivano, poi, eseguite le operazioni di salvataggio dei dati riportati in contabilità generale dell'Ausl n. 1 al 31.12.2009. Cioè ben due mesi dopo il commissariamento, *"... lasciando esposto tutto il sistema informativo a possibili ulteriori alterazioni e/o interventi anomali ..."*.

Circa il lavoro di verifica nel frattempo (ed anche successivamente) svolto dal Commissario De Lauretis e dai suoi coadiutori Prof. Persiani, dott. Pescini e dott. Manghisi (gli ultimi due in sostituzione del primo dal mese di novembre 2010, dopo che era emersa con evidenza l'inopportunità che fosse Persiani ad occuparsene), esso ha prodotto tre relazioni: quelle del Prof. Persiani del 25.10.2011 e del 03.11.2010, nonché quella del dott. Pescini e del Dott. Manghisi del 24.12.2010, tutte fatte proprie dal Commissario.

Esse inquadravano la situazione riscontrando la presenza di *"numerosa registrazioni contabili aventi l'effetto o di migliorare il risultato di esercizio o di sistemare i successivi effetti distorcenti causati da tale scritture"*. Ciò a partire dall'esercizio 1998 (storno di costi di esercizio con riduzione dei debiti verso fornitori o riduzione degli ammortamenti rilevati) per un allargarsi della natura delle scritture anomale, negli esercizi successivi, a crediti inesistenti e relativi ricavi, fino alla impropria capitalizzazione di costi di esercizio. Il tutto con l'evidente obiettivo di nascondere o i reali risultati economici o l'effettiva situazione creditizia e debitoria dell'Azienda.



I valori patrimoniali critici venivano considerati ammontanti complessivamente a circa 224 milioni di euro (minori immobilizzazioni per circa 92 milioni, maggiori debiti per circa 50 milioni, minori crediti per circa 82 milioni).

Dati e numeri sostanzialmente confermati, poi, nel bilancio di esercizio 2009 adottato dal Commissario De Lauretis con determinazione n. 10 del 19 gennaio 2011, il quale cristallizzava la perdita ad € 224.820.884.

La dottoressa De Lauretis veniva poi nominata Direttore Generale dell'Ausl n. 1 ed il dott. Pescini veniva a sua volta nominato Direttore Amministrativo.

LE PRINCIPALI RISULTANZE DELL'ATTIVITA'

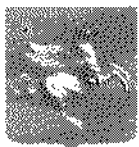
In questo quadro, la Commissione d'Inchiesta ha operato anzitutto cercando di acquisire più informazioni e più documenti possibili, ascoltando le persone chiamate in audizione, ponendo loro i dovuti quesiti, mettendo a confronto le varie dichiarazioni raccolte.

Stabilita, infatti, l'entità del disavanzo 2009 - quale sommatoria di più disavanzi reali accumulati negli anni - era necessario ricercare le ragioni che potessero averli determinati, le ragioni che potessero aver indotto ad operare sui bilanci dell'azienda in modo così anomalo per nasconderli, le responsabilità da individuare ed attribuire al riguardo (per quanto ovviamente di strettissima competenza) ed infine quali potessero essere state le falle nella lunga filiera dei controlli ed ovviamente quali possano essere i rimedi.

Sulla natura e sui motivi dei disavanzi

In proposito, la dott.ssa De Lauretis ha ricondotto il costante sbilancio determinatosi anno dopo anno essenzialmente a queste motivazioni:

- Costi strutturali (numero degli ospedali e quant'altro);
- Inappropriatezze nei servizi erogati (tasso di ospedalizzazione: 174/1000 contro una media regionale pari a 148/1000);
- Spesa farmaceutica (troppo alta);
- Spesa per il personale (dipendente e delle cooperative);



- Compensazioni.

Il Direttore Generale ha cioè sostenuto che la Ausl n. 1 abbia operato al di sopra delle proprie possibilità e dei propri bisogni andando sostanzialmente a “spendere” molto di più delle risorse trasferite.

Rispetto a questo, la Commissione, nel corso dei lavori, ha quindi cercato di capire, da una parte, perché si spendesse più di quello che veniva erogato dalla Regione, dall'altra, se quelle risorse potevano considerarsi sufficienti.

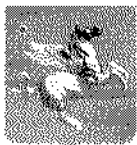
E' quindi emerso che indubbiamente l'Ausl n. 1 presentasse e presenti una serie di problematiche capaci di incidere notevolmente sui costi:

- Cinque stabilimenti ospedalieri;
- Collocazione a confine con altre due regioni;
- La garanzia di un ulteriore sistema di tutela nell'emergenza/urgenza rappresentato dal “soccorso cave”;
- Un territorio molto esteso con una necessaria parcellizzazione degli insediamenti;
- Condizioni socio-economiche tali da spingere le fasce più deboli della popolazione verso un maggiore utilizzo, mediante ricovero, delle strutture ospedaliere (tendenza comunque in decrescita negli ultimi anni).

Aspetti in presenza dei quali la gestione aziendale risultava e risulta difficile e, per alcune voci ed alcuni centri di spesa, non è stata affatto efficiente ed efficace. Tanto da portare alla realizzazione di notevoli disavanzi nel corso degli anni, colpevolmente e sistematicamente occultati.

E' parso peraltro evidente, per esempio, che il drammatico ritardo nella realizzazione del cosiddetto Ospedale Unico (ad oggi ancora neppure cominciato) sia stato e sia uno dei diversi fattori rilevanti che hanno impedito in questi anni la dovuta appropriatezza della spesa e dei costi.

E' però emerso anche che le assegnazioni delle risorse del Fondo Sanitario Regionale all'Ausl n. 1 sia stata spesso effettuata senza tenere in debito conto i fattori presenti e, più in generale (anche da una valutazione comparativa, ricavata utilizzando rigorosamente atti ufficiali), che la ripartizione delle quote del fondo tra le varie aziende toscane non sia stata sempre rispettosa delle caratteristiche oggettive di ciascuna area/organizzazione di riferimento.



Quanto all'Ausl n. 1 si è così riscontrato un sensibile sotto-finanziamento, almeno per gli anni 2007-2011, la cui chiara entità si è ricavata dal confronto tra le assegnazioni riservate ad aziende simili, tenendo anche presente il fatto che i fondi riconosciuti all'Ausl n. 1 erano e sono comprensivi del finanziamento della Fondazione Monasterio (stipendi e gestione amministrativa) e dell'elisoccorso (in tutto circa 20 milioni di euro l'anno).

Perfino nel 2011 (prendendo, come detto, i dati tratti dalla delibera di giunta regionale di assegnazione provvisoria, n. 96 del 21.02.2011), anche dopo quanto accaduto, parrebbe che la Giunta Regionale abbia determinato le assegnazioni provvisorie alle aziende sanitarie sotto-finanziando ancora l'Ausl n. 1. Tale delibera, infatti, se ha il pregio, rispetto alle precedenti, di fare riferimento ai criteri di suddivisione (ponderazione della popolazione su classi di età, caratteristiche geomorfologiche del territorio, distribuzione della popolazione nei centri abitati), vanifica gli effetti derivanti dall'applicazione di tali criteri per la presenza di un passaggio in cui si precisa: *"... con la garanzia di un valore minimo della quota di fondo ordinario di gestione assegnata a ciascuna azienda pari a quella corrispondente all'assegnazione del precedente esercizio ..."*.

In altri termini sembra prevalere la "logica" della distribuzione effettuata negli anni precedenti. Quella cioè – anche prescindendo dal sotto-finanziamento dell'Ausl n. 1 – già emersa dall'analisi dei dati generali inerenti la distribuzione delle risorse del Fondo Sanitario Regionale alle Ausl che ha evidenziato una davvero eccessiva discrezionalità utilizzata dalla Giunta, tale da portare a veder via via sovra-finanziate alcune Ausl e sotto-finanziate altre senza un preciso perché.

Su questo tema e su queste anomalie la Commissione crede si debba aprire un serio dibattito ed effettuare un doveroso e completo approfondimento che punti a raggiungere il necessario obiettivo di garantire per il futuro, a ciascuna azienda, le assegnazioni di quote del Fondo Sanitario Regionale effettivamente spettante.

Sulle responsabilità da attribuire

Il delicato tema delle responsabilità è stato affrontato dalla commissione tenendo ben presente (e non sarebbe stato possibile fare diversamente) del fatto che stessessero e stiano operando in merito ad esso - con competenze e poteri ben diversi e maggiori riconosciuti dalla Legge - la Procura della Repubblica di Massa Carrara, la Procura presso la Corte dei Conti della Toscana e la Commissione Parlamentare d'inchiesta sugli errori in campo sanitario e sulle cause dei disavanzi regionali.

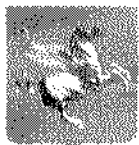


La Commissione regionale, in riferimento a tutta una serie di fatti integranti ipotesi di reato che sono al vaglio degli inquirenti, si è dunque limitata a prendere atto delle notizie diffuse a mezzo stampa. Nel rapporto intercorso con la direzione generale la Commissione ha comunque preso conoscenza dell'esistenza di una lunga serie di assegni/pagamenti anomali effettuati tra il 2001 ed il 2006 per un complessivo importo di circa 1 milione e 500.000 euro.

Al di là di questo – e comunque censurato ogni comportamento che nella gestione del denaro pubblico non sia stato rispettoso della Legge e dell'interesse dei cittadini utenti – la Commissione ha potuto discutere ed approfondire in riferimento ad alcuni comportamenti, alcune scelte e ad alcuni coinvolgimenti manifestatisi nella loro rilevanza amministrativa e politica, andando oltre l'iniziativa del Presidente Rossi di circoscrivere la formalizzazione di ipotesi di contestazioni, in un primo tempo, all'ex Direttore Generale **Antonio Delvino**, all'ex Direttore Amministrativo **Ermanno Giannetti**, ai rappresentanti dei Collegi dei **Revisori dei Conti**, alla società **Deloitte & Touche S.p.A.** e solo in un secondo tempo – almeno per gli aspetti di responsabilità contabile – all'ex Direttore Generale **Alessandro Scarafuggi**.

Era e resta infatti del tutto inspiegabile – alla luce della ricostruzione dei fatti, dei documenti e delle dichiarazioni raccolte – come quanto avvenuto, nella sua gravità, nella sua enormità, sia potuto sfuggire per così tanto tempo all'**Assessorato Regionale**, oltre che al resto dei componenti la filiera dei controlli, integrata nel tempo dalla presenza di altre alte figure professionalmente rilevanti e competenti in materia, nonostante che i contatti e le verifiche sull'andamento economico-finanziario delle Ausl fossero e siano – a quanto risultato – indubbiamente costanti.

In proposito, i formali richiami alle norme di Legge via via evocati, tra gli altri, dall'Assessore Scaramuccia e dalla **Dottoressa Carla Donati** (dirigente responsabile del settore finanza della direzione generale Diritto alla Salute della Giunta Regionale) per evidenziare l'assenza di qualsivoglia responsabilità, stridono davvero troppo con il quadro manifestatosi in tutta chiarezza di un sistema di vasi comunicanti che – almeno per l'Ausl n. 1 – coinvolgeva in un tutt'uno, con ragionevole certezza nella lunga fase di avvicinamento e di realizzazione della certificazione del bilancio, la Regione, l'Estav Nord Ovest, l'Ausl n. 1 ed i suoi dirigenti/funzionari, la società di revisione Deloitte, la società Taitle, il consulente/coordinatore scientifico prof. Persiani ed i suoi stretti collaboratori. Sistema che, peraltro, ha messo in evidenza situazioni in cui controllori e controllati molto spesso, anche per l'espletamento di ruoli e compiti indubbiamente delicati, coincidessero.



La lettura delle carte e l'approfondimento dei fatti hanno manifestato e manifestano con chiarezza il ruolo centrale attribuito e svolto sul tema e sui controlli dei bilanci delle Ausl dalla Regione Toscana attraverso preparatissimi superconsulenti di fiducia operativi nel dipartimento e/o operativissimi presso le aziende e le Estav, dove erano chiamati ad operare – come riportato sistematicamente anche nelle stesse delibere di incarico - in ragione del loro stretto rapporto con “Firenze”.

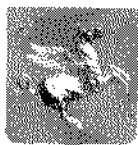
E' ben evidente che a **Niccolò Persiani**, a **Fabrizio Rossi**, e quindi a **Taitle** che era società partecipata da entrambi, in virtù delle loro alte competenze, l'allora Assessore Rossi abbia di fatto affidato il compito di “seguire” il sistema dei bilanci delle aziende, di “intervenire” sulle varie problematiche emergenti, di prevenirle e rimediarle con il proprio lavoro, la propria consulenza.

Innumerevoli sono infatti gli incarichi loro assegnati a vario titolo, i ruoli attribuiti a vario titolo, le costanti presenze in molte situazioni in cui, nei diversi livelli, si “parlava” di bilanci, si “studiava” di bilanci. Ce lo dice – al di là di ogni altro rapporto formale che hanno intrattenuto con Regione, Estav, Aziende – proprio la vicenda dell'Ausl n. 1 nella focalizzazione dei passaggi legati ai bilanci 2008 e 2009, cioè dei bilanci contenenti la posta dei 60 milioni che aprirà la strada per far luce sul disavanzo di 224 milioni trascinato dagli anni precedenti sino al bilancio del 2009.

L'immagine che si ricava dall'analisi di questi atti è quella di un team estremamente competente in fatto di bilanci: sempre pronto a dare direttive e ad intervenire all'occorrenza, ad assumere i ruoli chiave con una delle sue figure, a svolgere un vero coordinamento, ad avere sempre il controllo delle più varie situazioni. Ciò, come detto, si desume con particolare precisione se ci si cala al momento in cui partiva la corsa della Regione verso l'obiettivo della certificazione dei bilanci delle Ausl.

Nel 2007, infatti, l'Estav Nord Ovest decideva di avviare la procedura negoziata per l'Ausl n. 12 di Viareggio per l'affidamento di un incarico finalizzato alla revisione contabile (certificazione del bilancio) ed approvava il capitolato speciale predisposto dal “Coordinatore Scientifico” (Prof. Persiani). Il capitolato attribuiva al coordinatore compiti ed “insindacabilità” di giudizio che lo rendevano vero fulcro di tutto il percorso (delibera n. 1016 del 20.11.2007).

Nell'avanzare con la procedura negoziata, l'Estav Nord Ovest, con deliberazione n. 1073 del 04.12.2007, nominava una commissione tecnica per la valutazione dell'offerta più vantaggiosa: tra gli altri spiccavano i nomi del Prof. Fabrizio Rossi (socio della Taitle con Persiani) e del dott. Luca Giorgetti (funzionario della Regione Toscana che si occupa di bilanci delle Ausl il cui nome tornerà



citato nella vicenda di Massa). Successivamente (deliberazioni n. 1075 del 06.12.2007 e n. 1110 del 14.12.2007) veniva approvata l'aggiudicazione in favore di Deloitte & Touche S.p.A.

In modo sostanzialmente contemporaneo, l'Ausl n. 1 di Massa Carrara con deliberazione n. 631 del 27.12.2007 ravvisava anch'essa l'esigenza di avviare un percorso che portasse alla certificazione dello stato patrimoniale del bilancio per il 2008. Per preparare il raggiungimento di quell'obiettivo decideva (anche in ragione della loro collaborazione con la Regione Toscana) di prorogare, per due anni dal 01.01.2008, quale supporto all'attività di definizione delle procedure minime di controllo interno, un incarico, evidentemente già attivo, al Prof. Niccolò Persiani e al Dott. Fabrizio Rossi costituitisi nella società Taitle s.r.l..

Un anno dopo, con deliberazione n. 1365 del 19.12.2008, l'Estav Nord Ovest, raccoglieva la necessità rappresentata dall'Ausl n. 1 di Massa e Carrara *"di provvedere all'assegnazione urgente di un incarico per la revisione contabile dello stato patrimoniale del bilancio di esercizio 2008 ..."* estendendo all'Ausl n. 1 l'incarico revisionale già conferito a Deloitte & Touche per l'Ausl 12. Con essa, ovviamente, estendendo anche tutte le competenze attribuite in merito al coordinatore scientifico (Prof. Persiani).

Poi, ancora, il 24.04.2008, l'Ausl n. 1 con deliberazione n. 187, incaricava nuovamente Taitle di occuparsi di svolgere attività di check up sulle procedure amministrative e sul bilancio 2007. Incarico che veniva "subappaltato" da Taitle al Prof. Berti, il quale lo svolgeva con modalità che denotavano una certa profondità di analisi delle dinamiche, delle voci, dei vari aspetti del bilancio.

Successivamente, l'Estav Nord Ovest, avviava, con deliberazione n. 1427 del 09.10.2009, una nuova procedura negoziata per l'affidamento del servizio di revisione contabile del bilancio per varie AUSL (tra cui l'Ausl 1), approvando il capitolato di gara ed i vari allegati tecnici, tra i quali quello riferito alle AUSL 1 e 12 che andava a ricalcare i concetti, i compiti ed i ruoli già definiti per la procedura negoziata precedente che aveva coinvolto le due aziende: ribadendo in particolare la centralità (per dire poco) del ruolo del coordinatore scientifico.

Anche rispetto a questa iniziativa, non si può non notare come l'Estav Nord Ovest, nell'avanzare con la procedura negoziata deliberava (n. 1720 del 27.11.2009) la nomina di una commissione tecnica per la valutazione dell'offerta più vantaggiosa, nella quale, tra gli altri, spiccava il nome del dott. Ermanno Giannetti, direttore amministrativo dell'Ausl n. 1. Anche quella procedura, con deliberazione n. 1850 del 23.12.2009 veniva aggiudicata a Deloitte & Touche.



In tutto questo, si è potuto riscontrare che Niccolò Persiani e Fabrizio Rossi tra il 2007 e il 2010 hanno coordinato e seguito per conto dell'Estav Nord Ovest la delicata fase della certificazione dei bilanci. Il primo come coordinatore scientifico di tutti i progetti, il secondo come commissario verificatore delle offerte della procedura negoziata 2007 (e non solo), entrambi, anche come soci Taitle, consulenti incaricati di seguire i controlli amministrativi e contabili e di internal auditing dell'Ausl n. 1. Controllori e controllati, appunto.

Ancora, si è riscontrato, almeno quanto all'impegno presso Ausl n. 1, che l'incarico loro conferito sul finire del 2007 in realtà fosse una proroga di altro incarico evidentemente già in essere ed espletato (nel 2007 o già prima) presso l'azienda.

Si è riscontrato anche che Taitle otteneva, sempre dall'Ausl n. 1, altro incarico nel 2008 (check up, ecc.) che veniva affidato in concreto al Prof. Berti, il quale lavorava, report alla mano, ben in profondità sul bilancio 2007 dell'Ausl n. 1; tanto da evidenziare, dopo accurate verifiche, una perdita ricostruita per quell'esercizio pari a circa 7 milioni di euro ed una ricostruzione del patrimonio netto aziendale negativa per circa 15 milioni di euro (a differenza dei circa 3 milioni risultanti dal bilancio 2007).

Sul bilancio 2008 (così come, dopo, su quello del 2009) lo stesso lavoro, anche in rapporto con Deloitte (nel frattempo entrata in azione come società di certificazione) dovrebbe dunque averlo fatto Taitle.

Si è riscontrato anche che Niccolò Persiani e Fabrizio Rossi sono tra le persone che lavoravano effettivamente sui bilanci delle Ausl affiancando come consulenti esterni il personale della Giunta Regionale. Loro, ed i loro collaboratori, facevano cioè parte del gruppo di lavoro che si occupava della verifica dei bilanci, evidentemente anche del bilancio 2008 dell'Ausl n. 1 di Massa Carrara. Lo ha riferito in modo molto esplicito il dott. Luca Giorgetti (Responsabile PO "Bilanci delle aziende sanitarie" della Giunta Regionale), anch'egli membro, insieme a Fabrizio Rossi, della commissione che si era occupata della verifica delle offerte nella procedura negoziata avviata dall'Estav Nord Ovest per individuare il certificatore del bilancio 2008 dell'Ausl n. 1.

Insomma, i protagonisti erano e sono sempre gli stessi.

Il Prof. Persiani - stimatissimo professionista; uomo del RANCP (cioè di quelle "Rettifiche per Adeguamento Nuovi Principi Contabili" adottate nel 2005 che hanno comportato per le Ausl il trasferimento di poste contabili dallo stato patrimoniale direttamente al patrimonio netto senza transitare dal conto economico); consulente in varie fasi della Regione c/o di Estav Nord Ovest e/o di Ausl n. 1; coordinatore scientifico nel progetto della certificazione dei bilanci; socio di Taitle -



ha partecipato addirittura alle frenetiche e difficili riunioni che hanno preceduto l'ufficializzazione della crisi economico-finanziaria dell'Ausl n. 1; quelle in cui si è discusso di quella strana posta di 60 milioni che l'Asl n. 1 avrebbe messo a bilancio come credito verso la regione nel 2008 senza che nessuno se ne accorgesse. Eppure, neanche lui, (così ha sostenuto in audizione) che era di casa in tutti gli uffici aziendali, regionali e societari che si dovevano occupare del bilancio si sarebbe accorto di nulla; neanche lui a cui Deloitte – come vedremo - ha scritto di aver detto più volte nel 2009, quindi ben prima che il problema emergesse, della posta dei 60 milioni.

Nonostante ciò, né la dottoressa Donati, né l'assessore Scaramuccia, né il Presidente Rossi hanno ritenuto di dovergli chiedere come sia stato possibile che anche a lui, in una qualche verifica sua o dei suoi collaboratori/incaricati, in Ausl n. 1 o in Estav o in Regione o nei contatti con Deloitte, sia sfuggita la posta da 60 milioni o, per cambiare oggetto, siano sfuggite le abnormi immobilizzazioni. Nessuno ci ha pensato, anzi si è visto in lui l'uomo giusto per coadiuvare la dottoressa De Lauretis che veniva in quei giorni nominata commissaria dell'azienda. Dal non avergli chiesto le dovute spiegazioni, si è cioè passati al paradosso di incaricarlo perché le ricercasse altrove.

Lo stesso può dirsi avvenuto per la dottoressa **Marisa Vernazza** dell'Ausl n. 1 (dirigente dell'Unità Operativa “gestioni economiche e finanziarie”), diretta responsabile dell'imputazione delle scritture contabili. Il dott. Delvino, prima di lasciare l'azienda, aveva recepito le sue dimissioni, oltre che quelle del direttore amministrativo. Ebbene, uno dei primi atti della dr.ssa De Lauretis e del Prof. Persiani è stato invece quello di rimetterla al suo posto, nonostante fosse e sia ovvia, quantomeno, l'inopportunità di tale scelta, visto il suo ruolo e le competenze svolte fino al commissariamento.

Estremamente significativo, è, poi, quanto la società **Deloitte & Touche S.p.A.** ha voluto formalizzare in riferimento al rapporto professionale con il Prof. Persiani, con il dott. Giannetti e con la dott.ssa Vernazza, intercorso nello svolgimento dell'incarico conferitole presso l'Ausl n. 1.

In due note molto dettagliate (la prima – 7 dicembre 2010 - indirizzata alla Regione in replica alle contestazioni mosse; la seconda – 7 marzo 2011 - indirizzata alla Commissione d'Inchiesta regionale che le aveva richiesto la risposta ad alcuni quesiti) la società di revisione ha voluto palesare come fossero stati il Prof. Persiani, oltre che i dirigenti dell'Ausl sopra richiamati



(Giannetti e Vernazza), i propri interlocutori abituali nell'espletamento del lavoro ed i propri riferimenti nell'affrontare le problematiche via via incontrate.

Deloitte ha precisato che la principale interfaccia era la dottoressa Vernazza alla quale *“doveva essere richiesta la documentazione, che peraltro era da lei predisposta e con lei esaminata”*. *“In tale contesto il Coordinatore Scientifico era costantemente tenuto a conoscenza dello stato di avanzamento dei lavori ... figurava tra i destinatari in copia di varie comunicazioni di richiesta ... venivano inoltre effettuati con lo stesso molteplici aggiornamenti telefonici sullo stato del lavoro e in merito alle principali problematiche riscontrate nello svolgimento dello stesso.*

Secondo Deloitte, Persiani ha partecipato in più occasioni ad incontri presso l'azienda e presso gli uffici della società nei quali, anche in presenza di Giannetti e Vernazza, venivano presentati gli stati d'avanzamento ed i risultati emersi. Nel monitoraggio del lavoro veniva coinvolto anche il suo collaboratore, dott. Fabrizio Rossi.

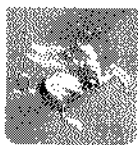
In riferimento alla voce *“credito per gestione stralcio”* pari ad € 60.389.021, la società di revisione ha ipotizzato che sia stata registrata tra il 27 marzo ed il 10 luglio 2009. Il 27 marzo infatti era il giorno in cui Deloitte concordava di *“sospendere le verifiche presso l'Azienda in attesa che venissero risolte ... criticità ... per la chiusura del bilancio 2008”* quali:

- l'esistenza nei partitari fornitori e clienti di significativi saldi (sia a credito che a debito) non riconducibili ad alcun nominativo specifico;

- l'assenza della riconciliazione delle poste creditorie e debitorie nei confronti della Regione Toscana.

Il 10 luglio 2009 era il giorno in cui la dott.ssa Vernazza trasmetteva il bilancio definitivo 2008. Deloitte ha sostenuto con decisione di essere venuta a conoscenza del “credito” di 60 milioni a seguito della lettura di quel bilancio ed ha riferito che per questo fu chiesto di inviare una seconda lettera indirizzata alla Regione (la prima era stata fatta proprio il 10 luglio) di richiesta di conferma di quella posta.

Deloitte precisava, inoltre, che la risposta della Regione era stata sollecitata *“... a far data dai primissimi giorni di agosto 2009 ... al Dottor Ermanno Giannetti ed alla Dottoressa Marisa Vernazza. Agli stessi e anche al Professor Niccolò Persiani, in data 14 settembre 2009, fu inviato un ulteriore stato di avanzamento del lavoro con l'indicazione che si era in attesa di ricevere la risposta da parte della Regione Toscana. Tale stato di avanzamento fu poi discusso con i suddetti destinatari in occasione di un incontro tenutosi presso l'Ufficio Deloitte di Firenze in data 18*



settembre 2009. Successivamente vennero inoltrati molteplici ulteriori solleciti per l'ottenimento della risposta ... (29 settembre, 1 ottobre, 18 ottobre, 4 novembre e 19 novembre 2009).

Il 19 novembre 2009 Deloitte comunicava a Persiani la necessità di avere conferma dalla Regione circa il credito dall'Azienda di 60 milioni di euro: *"... ancorché in tale comunicazione non fosse precisata la natura specifica del credito, tuttavia il Professor Persiani aveva partecipato ... agli incontri tra il team di lavoro e la direzione dell'Azienda – Giannetti, Vernazza – in cui erano stati discussi ... i solleciti per l'ottenimento della conferma da parte della Regione Toscana del credito ..."*.

Rispetto a queste precise dichiarazioni e rappresentazioni di fatti e di rapporti la Commissione ha dovuto constatare quanto siano stati, nel corso delle audizioni svolte, meno precisi e/o meno chiari, in merito a domande relative alle stesse questioni, Ermanno Giannetti, Marisa Vernazza e Niccolò Persiani. Talvolta rendendo il quadro d'insieme del rapporto avuto con Deloitte contrastante con quello sopra esposto ed anche riferendo della posta dei 60 milioni in modo parziale e diverso.

Il Prof. Persiani nell'audizione svolta presso la Commissione ha sostenuto che la posta dei 60 milioni non gli sia stata rappresentata da Deloitte come un credito "ex gestione stralcio" vantato dall'Ausl nei confronti della Regione Toscana. Egli, in tal senso, ha dapprima prodotto copia di una comunicazione e-mail del 19 novembre 2009 (richiamata anche da Deloitte) e da ultimo ha fatto pervenire alla Commissione una nota acclusiva di un documento (stato di avanzamento del lavoro commissionato) discusso alla riunione del 18 settembre 2009 che Deloitte ha ricordato essere stata svolta nei propri uffici di Firenze alla presenza sua oltre che di Giannetti e Vernazza. E' doveroso riferire che tale nota non sembra affatto modificare il quadro determinatosi in merito alla posta dei 60 milioni, così come è evidente che sul punto possa essere utile un confronto tra Persiani-Deloitte-Giannetti e Vernazza che in questa fase ed in questa sede, anche per la fretta con la quale si è voluti giungere alla chiusura dei lavori di questa commissione, non è stato possibile realizzare.

Oltre a quanto detto, è importante sottolineare – se ne è fatto sopra solo breve cenno - come la difficile situazione contabile dell'Ausl n. 1 sia stata anche oggetto di attenzione, tra il 2007 ed il 2009, da parte della **Corte dei Conti**. La sezione regionale di controllo della Corte, infatti, avendo preso ad esame l'esercizio 2007, segnalava con delibera del 29.09.2009 l'esistenza di una grave irregolarità contabile relativa ad anomalie circa l'anticipazione straordinaria di cassa e la connessa situazione di rischio per il mantenimento degli equilibri di bilancio.



Ciò avrebbe dovuto sensibilizzare le autorità destinatarie del provvedimento (prime fra tutte Regione Toscana ed Ausl n. 1) – al di là dei rimedi specifici successivamente concordati e posti in essere - ad intensificare le attività di verifica e di controllo sullo stato economico e finanziario dell'Ausl n. 1.

La Commissione ha rilevato in proposito che proprio la dottoressa Carla Donati (dirigente della Giunta Regionale), rispondendo in data 29.09.2009 all'invio da parte della Corte dei Conti di bozza del pronunciamento, comunicava che il proprio ufficio era al corrente della *"... problematica situazione finanziaria dell'Ausl n. 1 di Massa Carrara ... originatasi in anni addietro e con tutta probabilità dovuta a numerosi fattori ... oggetto di verifica e di ricostruzione da parte della società incaricata dall'Azienda per la certificazione dello Stato Patrimoniale 2008"*.

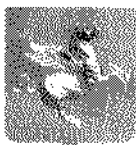
Tutto questo proprio nei giorni in cui, secondo Deloitte, ferveva la discussione con l'azienda, con il Prof. Persiani, con il dott. Giannetti e con la dott.ssa Vernazza circa la conferma del credito di 60 milioni verso la Regione.

Anche in quella fase il dipartimento regionale avrebbe quindi potuto e dovuto approfondire ogni forma ed azione di controllo.

Altro aspetto da non trascurare in merito alla possibilità/necessità di verifica e di intervento che gli Uffici Regionali, e non solo, avrebbero dovuto esercitare sull'Ausl n. 1 è offerto da alcuni dati resi noti ad ogni livello dal Laboratorio **MES** della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa nei report annuali sulle performance della sanità toscana.

Oltre che vari indicatori non positivi e certamente rilevanti del tasso di ospedalizzazione, della spesa e dell'utilizzo del personale, nei citati report salta agli occhi anche la voce **immobilizzazioni materiali** dello stato patrimoniale dell'Ausl n. 1, rispetto alla quale non si può, infatti, non notare – anche da non addetti ai lavori - come sia cresciuta tra gli anni 2006 e 2008: da **131 milioni** di euro (2006), a **145 milioni** (2007), a **155 milioni** (2008), a **234 milioni** (2009). Una crescita già rilevante (se raffrontata con le altre Ausl), ma che ha un balzo davvero anomalo tra il 2008 ed il 2009. Balzo di cui nessuno, dalla Regione in giù è sembrato accorgersi né ha ritenuto di dover chiedere spiegazione e conto.

Come già detto, proprio le immobilizzazioni saranno poi "rettificate" (in quanto in parte inesistenti) sul bilancio 2009, definitivamente (e recentemente) approvato, per ben 92 milioni di euro.



Simile ragionamento può farsi circa la voce **immobilizzazioni finanziarie**, la quale, tra il 2007 ed il 2008, cresce da circa **36 milioni** a circa **162 milioni**. Nel 2006 era invece di **33 milioni** e nel 2009 sarà attestata sui **115 milioni**. Dati questi ulteriormente rilevanti se rapportati a quelli delle altre Ausl.

Sulla filiera dei controlli

A diverso titolo ed in varie fasi, la L.R. n. 40/2005, e le altre norme nazionali e regionali in materia, attribuiscono il compito di formare/adottare/approvare/verificare il bilancio delle Ausl a diversi soggetti. Nel caso dell'Ausl n. 1, negli ultimi anni, a questi soggetti ne sono anche stati aggiunti altri. E' così avvenuto che a vario titolo e con varie competenze si siano occupati dei bilanci:

- il Direttore Amministrativo dell'Ausl;
- i Revisori dei Conti dell'Ausl;
- il Direttore Generale dell'Ausl;
- la Conferenza dei Sindaci;
- la società per il check up del bilancio;
- la società di certificazione del bilancio;
- il Coordinatore Scientifico;
- il dipartimento competente della Giunta Regionale;
- la Giunta Regionale.

Nonostante questo all'Ausl n. 1 di Massa Carrara è potuto accadere quanto si è visto.

Come sia stato possibile è l'interrogativo che ha caratterizzato maggiormente il dibattito svolto in seno alla Commissione d'Inchiesta.

Una definitiva risposta è difficile da dare, una volenterosa proposta è difficile da fare.

Alla luce dei fatti, quello che è parso certamente necessario garantire per il futuro è che ciascun livello di controllo possa avere una reale autonomia e forti strumenti per far valere la propria competenza, senza condizionamenti e potendo attivare tutte le necessarie azioni.



Parimenti andrà del tutto evitato il fenomeno verificatosi con frequenza per cui gli stessi soggetti abbiano potuto svolgere nel tempo, e a volte contemporaneamente, ruoli di sostanziale, se non formale, controllo del proprio lavoro o del lavoro di altri soggetti giuridici ad essi vicini.

La Commissione ritiene di proporre, per cominciare e per quanto modificabile a livello normativo regionale e nazionale, che sia limitato ad un mandato l'incarico dei revisori dei conti e che siano rivisti i criteri di nomina degli stessi.

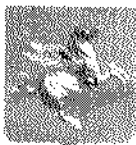
CONCLUSIONI

La Commissione con i propri lavori ha potuto prendere conoscenza dell'evidenza di un sistema di manomissione delle scritture contabili e di occultamento dei disavanzi perpetratosi presso l'Ausl n. 1 negli anni tra il 1998 ed il 2009. Sistema che ha determinato l'accertamento di un disavanzo complessivo nel bilancio 2009 pari a circa 224.820.884 milioni di euro.

La Commissione ha inoltre riscontrato che l'andamento di alcuni fattori di spesa – al di là della possibilità di indebite sottrazioni di denaro la cui responsabilità dovrà essere accertata nelle opportune sedi - è stato comunque influenzato da alcune scelte gestionali fatte negli anni (prima l'eccessiva esternalizzazione di servizi, poi, il piano assunzioni per gli amministrativi non sufficientemente bilanciato da reinternalizzazione; in parte la spesa farmaceutica; altre in appropriatezze tra cui il tasso di ospedalizzazione; la negatività delle compensazioni) che hanno contribuito ad appesantire notevolmente i costi aziendali.

La Commissione ha potuto rilevare dall'esame delle audizioni svolte e dei documenti acquisiti anche un quadro che indica una sottostima costante del finanziamento erogato dalla Regione all'Ausl n. 1, contrastante con le indicazioni di ripartizione del fondo di cui all'art. 25, comma 1, della Legge 40/2005 che prevede che esso sia *"... distribuito tra le Aziende Usl secondo un criterio di equità rispetto alla popolazione residente opportunamente ponderata in ragione del bisogno rilevato"*.

Sulla base di tali considerazioni, la Commissione valuta negativamente il ruolo svolto negli anni da ciascun rappresentante dell'Ausl n. 1 che abbia avuto titolo e competenze nella gestione aziendale e nella verifica/controllo dell'andamento economico-finanziario dell'azienda. Valuta negativamente anche il ruolo svolto dagli Uffici Regionali competenti, sia per i propri doveri di controllo, di approvazione e di verifica, sia per la presenza presso l'azienda di consulenti molto



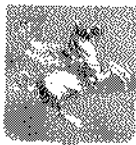
vicini e molto utilizzati/ascoltati, in varie occasioni nel tempo, dall'Assessorato alla Salute (il Professor Persiani, il dott. Fabrizio Rossi, la società Taitle, la società Deloitte).

Elementi in tal senso si ricavano, direttamente, dalle note fornite dalla società Deloitte, in riferimento alla posta di 60 milioni di euro improvvisamente rinvenuta nel 2008, oltre che dal dedalo degli incarichi conferiti sui vari livelli (Regione, Estav, Ausl) a soggetti sempre protagonisti sulla scena delle procedure e delle verifiche dei bilanci delle aziende Ausl in generale e di quello dell'Ausl n. 1 nel caso in specie (spesso con compiti tali da renderli al medesimo tempo controllori e controllati). La stessa impressione, si desume, indirettamente, dal confronto delle audizioni del dott. Delvino, del dott. Giannetti, della dott.ssa Vernazza, del Professor Persiani, della dottoressa Donati, del dottor Giorgetti, del Prof. Berti, oltre che dai numerosi documenti raccolti, facenti parte integrante della presente relazione.

Il ruolo delle figure consulenziali ed in particolare quella del Professor Persiani, incaricato dall'Azienda e dall'Estav richiamando sempre il suo specifico legame con gli Uffici Regionali (con i quali ha intrattenuto rapporti continuativi fin dal primo studio della revisione dei nuovi principi contabili, in tal senso esemplificativo è l'incarico conferitogli con decreto della Giunta Regionale n. 3595 del 21.06.2005), è apparso essere stato svolto in naturale sintonia con i dirigenti aziendali e gli Uffici Regionali. Lo stretto rapporto di fiducia tra l'Assessorato Regionale ed il Professor Persiani ha trovato peraltro conferma anche negli accadimenti e negli incontri succedutisi in prossimità delle dimissioni del dottor Delvino, fino alla sua nomina a coadiutore della Commissaria De Lauretis.

La Commissione ritiene doveroso allargare a tali soggetti la platea di coloro nei confronti dei quali debbano essere verificate eventuali responsabilità per quanto accaduto, cosa che sino ad oggi è non è stata, davvero inspiegabilmente, fatta dalla Regione e dall'Ausl n. 1, che anzi si sono avvalse, anche nella fase commissariale, della collaborazione di alcuni di loro.

La Commissione, infine, alla luce di quanto emerso, ritiene che l'Assessorato Regionale alla Salute ed il Presidente Rossi (per 10 anni assessore alla salute) non possano sottrarsi dall'assumersi responsabilità politiche in merito ad una vicenda la cui gravità, per comportamenti perpetrati nel tempo e per dimensione dell'accaduto, non doveva né poteva sfuggire all'attenzione dei massimi responsabili della sanità di questa regione. Ciò a maggior ragione alla luce dei ruoli svolti nel tempo da soggetti di loro fiducia e di alcune scelte successive al commissariamento effettuate e tollerate che hanno di fatto impedito, fino ad oggi di approfondire a ~~360~~ gradi e valutare ciascuna eventuale responsabilità.



Si ringraziano sentitamente, per la serenità con la quale è stato possibile, sempre, svolgere i, pur intensi e delicati lavori di questa commissione, tutti i commissari e tutta la preziosissima ed efficientissima struttura tecnica che ha davvero egregiamente garantito tutto il supporto necessario ed anche oltre.

Firenze, 12 aprile 2011

Jacopo Ferri

Giuseppe Del Carlo