



## *Il Prefetto della Provincia di Roma*

### PREMESSA

- Con il Decreto Legge n. 90 del 24 giugno 2014 (convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014) il Governo ha introdotto una serie di misure urgenti finalizzate a garantire maggiore trasparenza e correttezza nelle procedure di affidamento ed esecuzione delle opere pubbliche;
- la legge, inoltre, ha introdotto alcune misure straordinarie per la gestione, il sostegno e il monitoraggio delle imprese, nell'ambito della prevenzione della corruzione, qualora l'Autorità giudiziaria proceda, nei confronti degli organi sociali delle stesse, per alcuni delitti contro la Pubblica Amministrazione, *"... ovvero, in presenza di rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali..."*;
- in tali casi il Presidente dell'ANAC può proporre al Prefetto competente di adottare le misure per la straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice o concessionaria limitatamente alla completa esecuzione del contratto d'appalto o concessione oggetto del procedimento penale, attraverso la nomina di uno o più amministratori, in numero non superiore a tre, in possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità di cui al regolamento adottato ai sensi dell'articolo 39, comma 1, del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270;
- in data 15.7.2014 tra il Ministero dell'Interno e l'ANAC, e' stato siglato un protocollo<sup>1</sup> con il quale vengono adottate le Linee Guida per l'avvio di un circuito stabile e collaborativo tra ANAC-Prefetture-UTG e Enti Locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa;
- in data il 28 gennaio 2015 sono state sottoscritte, altresì, dal Ministro dell'Interno e dal Presidente dell'ANAC le "Seconde linee guida per l'applicazione alle imprese delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio a fini antimafia e anticorruzione, previste dall'art. 32 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90";

<sup>1</sup> Cfr. il Protocollo intesa tra l'Anac e il Ministero dell'Interno, sottoscritto in data 15.7.2014 con il quale sono state adottate le "prime linee guida per l'avvio di un circuito collaborativo tra Anac-Prefetture-UTG e enti locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa" (in G.U. 18.7.2014, n. 165)



## *Il Prefetto della Provincia di Roma*

- con l'art. 3 del decreto legge 13 novembre 2015, n. 179<sup>2</sup> (articolo rubricato come "*Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese esercenti attività sanitaria per il SSN*") l'articolo 32 del richiamato decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 e' stato nuovamente modificato prevedendo l'applicabilità delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio anche nei confronti di «*una impresa che esercita attività sanitaria per conto del Servizio sanitario nazionale in base agli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502*» (comma 1) e con riferimento a «*condotte illecite o eventi criminali posti in essere ai danni del Servizio sanitario nazionale*» (comma 10 bis).

### **PRESO ATTO**

CHE in data 30 novembre u.s. è pervenuta, da parte del Presidente dell'ANAC, la proposta di adottare, nei confronti dell'Ospedale israelitico di Roma, la misura della straordinaria e temporanea gestione, prevista dall'art. 32, commi 1 e 10 bis, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014, come novellato dal decreto legge n. 179/2015, **limitatamente alla completa esecuzione dell'accordo contrattuale di cui all'articolo 8 quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 con la Regione Lazio**, regolante la prestazione di servizi sanitari per conto e a carico del SSN;

### **CONSIDERATO**

CHE l'art. 32, comma 1, lettera b), del d.l. 24 giugno 2014 (convertito con modificazioni dalla l. n. 114/2014 e modificato dal decreto legge n. 179/2015,) prevede che la richiesta di applicazione delle misure straordinarie debba essere avanzata al "Prefetto competente";

CHE ai fini di cui sopra, il Presidente dell'ANAC, con la richiamata nota di proposta di applicazione delle misure di gestione previste dall'art. 32 del DL in questione, individua il "Prefetto di Roma" autorità competente;

---

<sup>2</sup> Decreto legge 13 novembre 2015, n. 179, "Disposizioni urgenti in materia di contabilità e di concorso all'equilibrio della finanza pubblica delle Regioni", in G.U. 14 novembre 2015, n. 266.



## *Il Prefetto della Provincia di Roma*

**CHE** nella nuova formulazione introdotta dall'articolo 3 del decreto legge 13 novembre 2015, n. 179<sup>3</sup> (*“Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese esercenti attività sanitaria per il SSN”*) l'art. 32 prevede che l'applicabilità delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio si estenda anche nei confronti di «una impresa che esercita attività sanitaria per conto del Servizio sanitario nazionale in base agli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502» (comma 1) e con riferimento a «condotte illecite o eventi criminali posti in essere ai danni del Servizio sanitario nazionale» (comma 10 bis) prevedendo, in primo luogo, **l'estensione dell'ambito** soggettivo di applicazione delle misure ivi previste a tutti i soggetti privati abilitati, a prescindere dalla loro specifica connotazione giuridica, che esercitano attività sanitaria per conto e a carico del Servizio sanitario nazionale, in base agli accordi contrattuali stipulati con la Regione o le ASL di competenza;

**CHE** tali entità soggettive, nel settore sanitario, assumono anche la forma delle fondazioni e/o delle associazioni, riconosciute o meno, a cui fanno riferimento gli articoli del codice civile;

**CHE** la ratio della norma è, quindi, quella di salvaguardare l'esercizio, in regime di convenzione con il SSN, dell'attività sanitaria a favore della popolazione richiedente, in presenza del rischio concreto che - a seguito dell'emersione giudiziaria di gravissime condotte illecite poste in essere dagli amministratori e/o gestori pro tempore della struttura ospedaliera - si possa arrivare alla revoca dell'accreditamento e/o del regime convenzionale della struttura ospedaliera, con danni rilevanti sia sotto il profilo occupazionale sia sotto il profilo delle possibili prestazioni sanitarie a favore di una vasta platea di utenti;

**CHE** tale obiettivo può essere perseguito mediante la previsione di misure volte a garantire che le indagini della magistratura possano svolgersi senza interrompere o ritardare l'erogazione di prestazioni sanitarie indispensabili per la tutela del diritto fondamentale alla salute, attraverso la creazione di un sistema di gestione separata, rispetto alla struttura proprietaria, della parte che opera in regime di accreditamento con il SSN, in modo che venga scongiurato il fatto che la

---

<sup>3</sup> Decreto legge 13 novembre 2015, n. 179, “Disposizioni urgenti in materia di contabilità e di concorso all'equilibrio della finanza pubblica delle Regioni”, in G.U. 14 novembre 2015, n. 266.



## *Il Prefetto della Provincia di Roma*

prosecuzione dell'accordo contrattuale di cui all'articolo 8 quinquies del decreto legislativo n. 502/1992 possa tradursi nell'attribuzione di un indebito profitto per l'impresa incriminata;

CHE, per quanto attiene poi al profilo oggettivo di applicazione dell'articolo 32 comma 10 bis, devono essere rilevate *condotte illecite o eventi criminali posti in essere ai danni del Servizio sanitario nazionale*, richiamando implicitamente fattispecie delittuose ulteriori e diverse da quelle espressamente previste dal comma 1 dell'articolo 32, di natura fraudolenta quali, ad esempio, la truffa di cui all'articolo 640 c.p.;

### CHE IN VIA PRELIMINARE

occorre analizzare la **natura giuridica dell'Ospedale israelitico di Roma e il sistema dei rapporti con la Regione Lazio** all'interno del quadro normativo statale di riferimento - costituito dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 50 (recante il "Riordino della disciplina in materia sanitaria") come modificato dal decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 - che disciplina la regolamentazione delle attività sanitarie e socio sanitarie nell'ambito della programmazione di competenza regionale, tenuto conto altresì delle modalità di esercizio, da parte dei soggetti privati, dell'attività sanitaria, per conto e a carico del SSN.

In questo contesto emerge, in primo luogo, che per l'esercizio da parte di soggetti privati dell'attività sanitaria per conto e a carico del SSN, non si fa ricorso a procedure di gara di tipo concorrenziale, come accade negli affidamenti pubblici di lavori, servizi e forniture, ma ad un sistema abilitativo di autorizzazione e successivo accreditamento istituzionale in presenza di determinati requisiti;

Ai sensi dell'articolo 8 bis del citato decreto legislativo 229/99, le Regioni assicurano i livelli essenziali e uniformi di assistenza sanitaria avvalendosi non solo dei presidi gestiti dalle Aziende sanitarie locali, delle Aziende ospedaliere, delle Aziende universitarie e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, ma anche dei soggetti accreditati ai sensi del successivo articolo 8 quater.



## *Il Prefetto della Provincia di Roma*

Ne consegue che mediante l'accreditamento, tali soggetti, aventi per lo più natura privatistica, assumono la veste di concessionari di pubblico servizio nel settore sanitario e, in tale qualità, si affiancano alle strutture pubbliche nell'attività di erogazione del servizio di assistenza sanitaria, per conto del Servizio sanitario nazionale<sup>4</sup>.

L'accreditamento delle strutture sanitarie private trova il suo presupposto nel reale fabbisogno che la Regione ritiene di dover coprire, a causa dell'insufficienza delle strutture pubbliche, per sopperire allo specifico bisogno di assistenza sanitaria e alle carenze rilevate a livello regionale.

Tuttavia, fra struttura accreditata e Regione o Asl, deve essere, altresì, stipulato un contratto che stabilisca, tra l'altro, il volume massimo di prestazioni che la struttura si impegna ad assicurare e il corrispettivo preventivato a fronte delle attività concordate, consentendo così alle stesse strutture accreditate di scaricare il peso economico delle prestazioni rese all'utenza sui fondi del Servizio sanitario nazionale.

In conclusione le strutture sanitarie private possono erogare prestazioni per conto e a carico del Servizio sanitario regionale solo se istituzionalmente accreditate e nei limiti degli accordi contrattuali stipulati. Inoltre, l'importo complessivo assegnato alla struttura privata corrisponde alla somma massima erogabile che non può prescindere dalle prestazioni e dalle attività ritenute carenti nelle strutture pubbliche.

L'Ospedale israelitico di Roma, ai sensi dell'articolo 21 della legge 8 marzo 1989, n. 101, sulla base dell'intesa stipulata il 27 febbraio 1987, tra la Repubblica italiana e l'Unione delle Comunità israelitiche italiane, è un Ente ebraico civilmente riconosciuto, non commerciale, con finalità di culto e senza scopo di lucro e persegue tra le proprie finalità statutarie anche la gestione, l'organizzazione e l'amministrazione di presidi medici e analoghe attività, secondo gli indirizzi e i contenuti dei Piani sanitari nazionali e regionali, con prestazione di cure mediche e chirurgiche, sia generali che specialistiche, nonché l'istituzione, anche al di fuori della propria sede, di attività a ciclo diurno, ambulatoriale e domiciliare. Tali attività, previa autorizzazione da parte della Regione

<sup>4</sup> Tar Lombardia, sez. III, sentenza n. 2440/2012.



## *Il Prefetto della Provincia di Roma*

Lazio, sono svolte sia in regime privatistico, sia in regime pubblicistico, per conto e a carico del Servizio sanitario nazionale, sulla base del preventivo accreditamento istituzionale e dell'accordo contrattuale di cui all'articolo 8 quinquies.

In forza dello Statuto dell'ente, approvato con Decreto del Ministro dell'interno del 2 luglio 2012, il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Collegio dei revisori dei conti e il Direttore generale sono diretta promanazione del Consiglio della Comunità Ebraica di Roma. Come previsto dall'articolo 13 del citato Statuto, il controllo sulla gestione e sugli atti di amministrazione dell'Ente è eseguito dalla Giunta della Comunità ebraica di Roma.

Il procedimento di accreditamento definitivo dell'Ospedale israelitico di Roma è stato avviato, ai sensi dell'art. 1, commi da 18 a 26, della legge regionale 10 agosto 2010, n. 3, con decreto del commissario ad acta n. U0090 del 10 novembre 2010. Con successivo decreto n. U00212 del 29 maggio 2013, è stato confermato il titolo autorizzativo e rilasciato al presidio ospedaliero l'accreditamento istituzionale definitivo. L'autorizzazione e l'accreditamento si riferiscono a quattro presidi della struttura: l'Ospedale sito in via Fulda, n. 14, i due poliambulatori siti in via Veronese, ai nn. 53 e 59 e il poliambulatorio sito in piazza San Bartolomeo all'Isola, n. 21.

In forza dell'accreditamento sopra richiamato, sono stati stipulati, per gli anni 2010-2014, accordi contrattuali su base annua.

La prassi consolidata della Regione è stata quella di attribuire alle strutture sanitarie private accreditate i rispettivi budget annuali, sulla base dei quali le medesime hanno prestato i servizi per conto e a carico del S.S.R., e di rinviare la formalizzazione dell'accordo contrattuale alla seconda metà dell'anno in corso.

In coerenza con quanto sopra, per l'anno 2015, con decreto del Commissario ad acta n. 246 del 12 giugno 2015, la Regione Lazio ha attribuito all'Ospedale israelitico, in quanto struttura titolare di un accordo/contratto per l'anno 2014, i budget relativi a.

- "Laboratorio analisi 2015"
- "Altra specialistica 2015"



## *Il Prefetto della Provincia di Roma*

entrambi nella misura dei 7/12 del tetto di spesa attribuito per le medesime prestazioni dal decreto del Commissario ad acta n. 241/2014, ridotta del 25%. Con successivo decreto n. 332 del 13 luglio 2015, la Regione ha assegnato i budget, per l'anno corrente, delle prestazioni ospedaliere con oneri a carico del SSN per acuti delle strutture private accreditate.

Parallelamente, con DCA n. 324 del 3 luglio 2015, la Regione ha approvato lo schema di accordo/contratto per la definizione dei rapporti giuridici ed economici tra la stessa Regione/aziende sanitarie locali e i soggetti erogatori di prestazioni sanitarie a carico SSR., prevedendo la possibilità di stipulare accordi/contratti di durata pluriennale, nonché l'ammissibilità della proroga tacita, alle medesime condizioni pattuite con l'accordo/contratto in corso, fino alla proposta di sottoscrizione del contratto successivo.

A seguito delle indagini che hanno visto coinvolti i vertici dell'Ospedale israelitico, nonché altri esponenti del presidio ospedaliero in servizio, tra sanitari, personale amministrativo e amministratori, per i reati di truffa e falso, con DCA n. 493 del 23 ottobre 2015, la Regione Lazio ha disposto la sospensione in via cautelare del citato DCA n. 212/2013 con cui sono stati rilasciati l'autorizzazione e l'accreditamento istituzionale definitivo e contestualmente, con successiva nota prot. n. 576061 del 26 ottobre 2015, ha avviato il procedimento di revoca dei medesimi.

In forza del citato provvedimento di sospensione, la Regione Lazio ha vietato all'Ospedale israelitico, con decorrenza immediata, di accettare nuovi pazienti e ha autorizzato lo stesso a terminare i ricoveri in corso, nonché ad evadere le prenotazioni di degenza e ambulatoriali già fissate, limitatamente al tempo sufficiente affinché la Asl territorialmente competente prendesse in carico i pazienti prenotati, al solo fine di scongiurare l'interruzione di servizio sanitario essenziale.

La sopraggiunta sospensione cautelare dell'autorizzazione e dell'accreditamento ha, di fatto, impedito la formalizzazione dell'accordo contrattuale di cui all'articolo 8 quinquies del decreto più volte richiamato;

**CONSIDERATO**



## *Il Prefetto della Provincia di Roma*

CHE l'attivazione delle misure di gestione nei confronti dell'Ospedale israelitico di Roma è stata proposta dal Presidente dell'ANAC in virtù dell'accertamento di fatti, che appaiono di per sé connotati da un livello di rilevanza e allarme tali da giustificare la richiesta della più grave misura della straordinaria e temporanea gestione di cui all'art. 32, co. 1, lett. b).

Dalle indagini, infatti, è emersa una significativa capacità dei principali indagati di coinvolgere nelle attività illecite un elevato numero di persone, come pure hanno evidenziato l'assoluta disinvoltura e spregiudicatezza dei soggetti coinvolti.

Nella ponderazione della gravità dei fatti e' stata considerata la sistematicità delle condotte delittuose le quali, non solo si sono perpetrate nel tempo, ma sono proseguite benché gli indagati fossero consapevoli dei controlli amministrativi e delle investigazioni di Polizia giudiziaria in corso, a dimostrazione della grave e concreta propensione degli indagati alla reiterazione dei reati.<sup>5</sup>

Parimenti, e' stato considerato il contesto in cui gli episodi sono maturati e si sono sviluppati, i forti legami personali e professionali intercorrenti tra i protagonisti della vicenda, i rilevanti interessi economici che uniscono gli indagati e ne cementano i rapporti e l'inserimento delle singole condotte in un meccanismo consolidato nel tempo e assunto a sistema, come attestano le strategie poste in essere per eludere i controlli e il rapido spostamento dell'attenzione dell'Ospedale da una prestazione all'altra, al fine di mantenere inalterati gli indici di produttività e di profitto della struttura.

In tal senso, il Presidente dell'ANAC ha evidenziato che i mutamenti intervenuti nella direzione dell'Ospedale israelitico, a seguito della dimissione degli Organi della precedente gestione, con la nomina da parte del Consiglio della Comunità ebraica di Roma del Commissario straordinario, Prof. Alfonso Celotto, ai sensi dell'articolo 7, comma 7 dello Statuto, e la contestuale sospensione dal servizio di tutti i dipendenti implicati in vicende penali connesse a irregolarità nei confronti del Servizio sanitario regionale non sono elementi sufficienti a scongiurare i rischi di ulteriori condizionamenti illeciti nell'esecuzione delle prestazioni contrattuali;

---

<sup>5</sup> Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, p. 338.



## *Il Prefetto della Provincia di Roma*

CHE ai fini di cui sopra, occorre preventivamente procedere alla verifica e all'accertamento dei presupposti indicati al comma 1 del predetto art. 32, sotto i profili soggettivi ed oggettivi dell'ambito di applicazione della norma in quanto *"Il Prefetto, previo accertamento dei presupposti indicati al comma 1 e valutata la particolare gravità dei fatti oggetto dell'indagine, .... provvede nei dieci giorni successivi con decreto alla nomina di uno o più amministratori, in numero comunque non superiore a tre..."*.

### **DATO ATTO**

CHE come provvedimento cautelare, tre sono i presupposti alla base della richiesta del Presidente dell'ANAC.

1. il **"fumus boni iuris"** ossia l'acquisizione di elementi concreti, sia pure in termini di qualificata probabilità, in ordine al fatto che l'esecuzione dell'accordo contrattuale – ossia l'erogazione di prestazioni sanitarie per conto e a carico del SSN – è connessa a un'attività di tipo illecito, riconducibile al soggetto privato abilitato all'esercizio dell'attività sanitaria e finalizzata ad ottenere un indebito arricchimento e a cagionare un danno nei confronti del Servizio sanitario nazionale;
2. l' **attribuibilità dei fatti** illeciti e delle condotte criminali a un'impresa che esercita attività sanitaria per conto del servizio sanitario nazionale, in base all'articolo 8 quinquies del d.lgs. n. 502/92;
3. la commissione dei fatti ai danni del servizio sanitario nazionale;

La notizia di illecito deve aver assunto una consistenza oggettiva e cioè un suo "spessore" probatorio; "fatti gravi ed accertati anche ai sensi dell'art. 19, comma 5, lett. a)".

### **IL FUMUS BONI IURIS : LA NOTITIA CRIMINIS**

#### **La truffa ai danni del Servizio sanitario regionale**

Gli elementi probatori attestanti l'illecita gestione dell'Ospedale israelitico, ai danni del Servizio sanitario regionale, possono ricavarsi integralmente dall'ordinanza di applicazione di misure cautelari emessa dal GIP presso il Tribunale di Roma, dott.ssa Maria Paola Tomaselli, in data 16 ottobre 2015, nell'ambito del procedimento penale n. 1578/14 R.G.N.R.



## *Il Prefetto della Provincia di Roma*

La suddetta ordinanza – da ritenersi in questa sede integralmente richiamata – ricostruisce, con assoluta precisione e chiarezza, tutta l'attività illecita posta in essere dai vertici amministrativi e sanitari della struttura ospedaliera, nonché da alcuni funzionari, medici e impiegati, al fine di realizzare i massimi profitti.

L'indagine ha tratto origine da un altro procedimento penale, a tutt'oggi pendente, che aveva condotto alla scoperta di una truffa consumata ai danni del SSR, poiché semplici interventi odontoiatrici erano stati fatti passare per interventi chirurgici maxillo facciali.

A seguito dei controlli serrati da parte dell'ASL e dell'Autorità giudiziaria, l'Ospedale aveva desistito dalla propria condotta illecita, per cui si era registrato un azzeramento di richieste per le suindicate tipologie di prestazione ma, contestualmente, si era evidenziato uno spostamento delle condotte illecite su altre prestazioni sanitarie.

Le indagini di cui alla presente proposta, invero, sono sorte proprio a seguito dell'improvviso incremento del numero di interventi aventi ad oggetto l'alluce valgo e la biopsia prostatica, avendo gli ispettori regionali evidenziato falsi che costituivano artifici e raggiri, volti ad ottenere indebitamente rimborsi più elevati per prestazioni sanitarie che avrebbero dovuto essere ricondotte a differenti codifiche di rimborso meno remunerative.

In particolare, è emersa una costante e sistematica attività di falsificazione delle cartelle cliniche che si è realizzata attraverso l'attribuzione di codici di procedura diversi e più remunerativi da quelli corrispondenti alle prestazioni effettivamente svolte e l'indicazione, quale regime erogato, di quello più vantaggioso per la struttura (ricovero, anziché D.H. o D.H. anziché regime ambulatoriale).

Le numerose intercettazioni telefoniche e ambientali captate hanno evidenziato con estrema chiarezza il ruolo di primissimo piano rivestito dal Direttore sanitario dell'Ospedale, Luigi Spinelli il quale, pur consapevole dei rilievi mossi dal servizio ispettivo e dell'impossibilità per la struttura ospedaliera di perpetrare le condotte illecite nei medesimi settori oggetto di verifica, ha elaborato strategie operative e si è adoperato, attraverso una continua interlocuzione con il personale



## *Il Prefetto della Provincia di Roma*

sanitario e amministrativo, in modo da individuare nuovi e diversi trattamenti terapeutici rispetto a quelli oggetto delle indagini e dei rilievi ispettivi, utili a mantenere e, ove possibile ad aumentare, i profitti dell'Ospedale ai danni del S.S.R.

Il sistema, in sintesi, ha consentito alla struttura di ottenere, per ciascuna prestazione erogata, grazie a una capillare e attenta attività di falsificazione delle cartelle cliniche, rimborsi più elevati da parte del S.S.R., procurando a quest'ultimo danni di rilevante entità economica.

Come attestano chiaramente i colloqui captati, a fronte dei rilievi mossi dal servizio ispettivo, nella misura in cui è maturata la consapevolezza di non poter proseguire per il futuro nella perpetrazione delle condotte illecite nei settori oggetto di verifica, sono stati individuati nuovi e diversi trattamenti terapeutici utili a mantenere o aumentare i profitti dell'Ospedale, in spregio delle effettive necessità di carattere sanitario e terapeutico dei pazienti e con il sacrificio anche delle più elementari regole di deontologia professionale<sup>6</sup>.

Le intercettazioni telefoniche e ambientali attivate sul conto degli indagati, unitamente agli esiti delle ispezioni amministrative e di polizia giudiziaria, effettuate presso i locali dell'Ospedale e in altri presidi ad esso riconducibili, hanno evidenziato anche una serie di attività materiali di alterazione dello stato dei luoghi delle strutture sanitarie, di modifica della destinazione d'uso e di utilizzo di alcuni ambienti ospedalieri, effettuate in concomitanza delle visite ispettive disposte dalle ASL, al fine di ricondurre le apparenze strutturali ed operative dei presidi ospedalieri a quanto effettivamente autorizzato, occultare eventuali prestazioni sanitarie illecite ed indurre i funzionari incaricati dei controlli a redigere atti ideologicamente falsi, quali pareri di conformità positivi, benché le strutture non fossero in possesso dei requisiti normativamente prescritti, nonché a compiere altre operazioni fraudolente<sup>7</sup>. Tra queste ultime, si ritiene rilevante, ai fini che qui ci occupano, la prassi di porre a carico del S.S.R. prestazioni che l'Ospedale avrebbe dovuto fornire in forma privatistica (come i ricoveri in posti letto non accreditati ma destinati a prestazioni di natura privata) così da realizzare un ingiusto profitto ai danni del servizio sanitario, ottenendo pagamenti

---

<sup>6</sup> Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, pp. 135-136.

<sup>7</sup> Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, p. 154.



## *Il Prefetto della Provincia di Roma*

non dovuti e mantenendo determinati livelli di produttività, idonei ad ottenere la conferma del budget annuale riconosciuto dalla Regione Lazio<sup>8</sup>.

Da ultimo, meritano un rapido cenno anche i pregnanti dati probatori, anch'essi inseriti in un sistematico *modus operandi* della struttura, che hanno consentito di ricostruire un'articolata organizzazione di mezzi e di personale, preordinata, sotto la direzione dello Spinelli, nella sua qualità Direttore sanitario e di Mastrapasqua, nella sua qualità di Direttore generale e amministrativo, a falsificare le cartelle cliniche e altra documentazione relativa a pazienti ai quali venivano effettuate prestazioni di assistenza domiciliare integrata (A.D.I.) e assistenza domiciliare oncologica (A.D.O.), erogate in convenzione dall'Ospedale israelitico, in occasione dell'ispezione promossa dai competenti uffici della Regione Lazio.

A tal fine, lo Spinelli e i suoi collaboratori hanno provveduto a reclutare personale della struttura, incaricandolo espressamente di provvedere alla integrazione della documentazione ovvero alla compilazione *ex novo* delle cartelle cliniche e preoccupandosi anche che la documentazione venisse vergata con grafie diverse e con carta "invecchiata", in modo da rendere la complessa attività di falsificazione più credibile e superare il vaglio della commissione ispettiva nonche' a giustificare la remunerazione da parte del S.S.R.

### **ATTRIBUIBILITA' DEI FATTI**

In ordine al secondo presupposto, risulta con immediatezza da tutto il materiale investigativo illustrato che i fatti e le condotte siano riconducibili alla *governance* della struttura, come peraltro emerge dai fatti soprariportati;

### **DATO ATTO**

**CHE** le innovative misure previste dalla novella governativa devono essere attivate dal Prefetto previa valutazione della **particolare "gravità" dei fatti;**

---

<sup>8</sup> Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, p. 221.



## *Il Prefetto della Provincia di Roma*

CHE nella ricostruzione dell'attività illecita, in particolare è risultato che i fatti, come ricostruiti nel provvedimento restrittivo adottato dal GIP presso il Tribunale di Roma appaiono di per sé connotati da un livello di rilevanza e allarme.

Dalle indagini, infatti, è emersa una significativa capacità dei principali indagati di coinvolgere nelle attività illecite un elevato numero di persone, come pure hanno evidenziato l'assoluta disinvoltura e spregiudicatezza dei soggetti coinvolti, la sistematicità delle condotte delittuose le quali, non solo si sono perpetrate nel tempo, ma sono proseguite benché gli indagati fossero consapevoli dei controlli amministrativi e delle investigazioni di Polizia giudiziaria in corso, a dimostrazione della grave e concreta propensione degli indagati alla reiterazione dei reati<sup>9</sup>.

Parimenti, vanno tenuti in debita considerazione il contesto in cui gli episodi sono maturati e si sono sviluppati, i forti legami personali e professionali intercorrenti tra i protagonisti della vicenda, i rilevanti interessi economici che uniscono gli indagati e ne cementano i rapporti e l'inserimento delle singole condotte in un meccanismo consolidato nel tempo e assunto a sistema, come attestano le strategie poste in essere per eludere i controlli e il rapido spostamento dell'attenzione dell'Ospedale da una prestazione all'altra, al fine di mantenere inalterati gli indici di produttività e di profitto della struttura;

### **RITENUTE**

pertanto, sussistenti le esigenze cautelari tutelate dalla norma, atteso che gli elementi emersi nell'Ordinanza di Custodia Cautelare ed evidenziati dal Presidente dell'ANAC descrivono, di fatto, una condotta illecita, grave e incontrovertibile, posta in essere dall'Ospedale Israelitico di Roma;

### **PRESO ATTO**

CHE l'avvio del procedimento di cui alla presente richiesta è stato comunicato, ai sensi degli artt. 7 e segg. della l. n. 241/1990, all'Ospedale israelitico e al Commissario ad acta della Regione Lazio con nota prot. n. 155266/2015;

---

<sup>9</sup> Cfr. Ordinanza di applicazione di misure cautelari, p. 338.



## *Il Prefetto della Provincia di Roma*

CHE, peraltro, l'ANAC ha ritenuto opportuno ribadire che il carattere cautelare delle misure di cui si richiede l'applicazione impone, di regola, la salvaguardia di particolari esigenze di celerità del procedimento le quali, nella esplicita previsione dell'art. 7, giustificano anche l'omissione della comunicazione prescritta;

CHE in tal senso, va evidenziato che i mutamenti intervenuti nella direzione dell'Ospedale israelitico, a seguito della dimissione degli Organi della precedente gestione, con la nomina da parte del Consiglio della Comunità ebraica di Roma del Commissario straordinario, Prof. Alfonso Celotto, ai sensi dell'articolo 7, comma 7 dello Statuto, e la contestuale sospensione dal servizio di tutti i dipendenti implicati in vicende penali connesse a irregolarità nei confronti del Servizio sanitario regionale non sono elementi sufficienti a scongiurare i rischi di ulteriori condizionamenti illeciti nell'esecuzione delle prestazioni contrattuali.

### **RITENUTO**

CHE la necessità di costituire un forte presidio di legalità nell'espletamento delle attività sanitarie per conto del S.S.R., possa essere soddisfatta attraverso l'applicazione della più stringente misura della temporanea e straordinaria gestione dell'accordo contrattuale, mediante la nomina di commissari straordinari, cui deve necessariamente accompagnarsi, limitatamente all'esecuzione di quest'ultimo, la sospensione dei poteri di disposizione e gestione del commissario straordinario del presidio ospedaliero, ai sensi del comma 3 del citato articolo 32.

Tale misura consentirebbe la prosecuzione delle attività sanitarie ordinarie, atteso che la stessa Regione Lazio, con nota del 27 novembre 2015, ha ritenuto che il *commissariamento dell'Ospedale, nel contesto di un preciso mandato a ripristinare una situazione di coerenza con il quadro normativo di riferimento, rappresenterebbe un elemento di discontinuità tale da comportare la revoca della sospensione dell'autorizzazione sanitaria e dell'accreditamento e la ripresa della piena attività di assistenza sanitaria per conto e a carico del Servizio sanitario.*



## *Il Prefetto della Provincia di Roma*

Parimenti, la gestione commissariale consentirebbe, altresì, alla Regione Lazio di formalizzare l'accordo contrattuale, eseguito in via di fatto per 10 mesi dell'anno corrente, anche per la rimanente porzione di anno.

Peraltro, in considerazione della gravità delle condotte tenute nella gestione ospedaliera e della correlata esigenza di garantire un presidio di legalità per un tempo sufficiente a scongiurare il perpetrarsi di ulteriori illeciti, sarebbe auspicabile avvalersi della citata clausola che consente la stipula di accordi contrattuali pluriennali, in modo da poter assicurare la permanenza della gestione commissariale fino alla data del 31 dicembre 2016.

Ciò, d'altro canto, consentirebbe ai commissari di operare, durante tutto il periodo di applicazione della misura, con la copertura dello strumento negoziale previsto dalla normativa di riferimento;

CHE, la misura cautelare si configurerebbe come una sorta di *commissariamento parziale* dell'impresa, mediante la nomina di uno o più amministratori straordinari i quali, senza doversi occupare dell'intera attività sociale, saranno tenuti a portare a termine l'accordo contrattuale stipulato con la Regione o la ASL di competenza, accantonando l'eventuale utile di impresa in un fondo speciale, in funzione degli eventuali interventi (quali confische o risarcimenti) che potrebbero essere disposti a seguito dell'accertamento penale.

Tale misura non andrebbe, quindi, ad incidere sulla governance complessiva dell'impresa, ma andrebbe a sospendere i poteri del rappresentante legale o degli organi sociali, limitatamente all'esecuzione di quello specifico accordo contrattuale di cui all'art. 8 quinquies del decreto legislativo n. 502/1992.

### **PRESO ATTO**

di quanto comunicato dal Presidente dell'ANAC;

### **RITENUTA**

- fondata la richiesta formulata dal Presidente dell'ANAC di adozione delle più gravi misure previste dalla lett. B) del predetto art. 32, per i motivi sopra illustrati;



## *Il Prefetto della Provincia di Roma*

- sussistenti le condizioni di fatto e di diritto previste dai commi 1, 2, 2bis e 10 bis dell'art. 32 del DL n. 90/2014 così come novellato dal decreto legge 13 novembre 2015, n. 17910, articolo 3;

### **RITENUTO**

- pertanto, di provvedere alla straordinaria e temporanea gestione dell'Ospedale Israelitico di Roma, procedendo alla nomina di uno o più amministratori cui vengano attribuiti, ex lege, tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione dell'impresa, limitatamente alla completa esecuzione della concessione oggetto di indagine, dando atto che per tutto il periodo di applicazione della predetta misura di gestione, *"....gli amministratori...sostituiranno i titolari degli organi sociali dotati di omologhi poteri **soltanto** al fine di portare a termine l'accordo contrattuale stipulato con la Regione o la ASL di competenza di cui all'articolo 8 quinquies del d.lgs. n. 502/1992, regolante la prestazione di servizi sanitari per conto e a carico del SSN, accantonando l'eventuale utile di impresa in un fondo speciale, in funzione degli eventuali interventi (quali confische o risarcimenti) che potrebbero essere disposti a seguito dell'accertamento penale;*
- di procedere preliminarmente, alla nomina di un amministratore, rinviando a successivo atto l'eventuale nomina degli altri amministratori, nel numero massimo di tre, giusto il disposto del comma 2 dell'art. 32 DL n. 90/2014, in ragione delle necessità che emergeranno da una prima verifica del rapporto contrattuale in questione, rinviando, al contempo, ad un successivo provvedimento la fissazione del compenso professionale per le attività oggetto del presente atto, da calcolarsi sulla base delle tabelle allegate al D.Lgs. n. 14 del 4 febbraio 2013;

### **CONSIDERATO**

**CHE**, in relazione all'art 2bis del novellato art 32 della L. 114/2014, nell'ipotesi di impresa che esercita attività sanitaria per conto del Servizio sanitario nazionale in base ad accordi contrattuali di cui all'articolo 8 quinquies del d.lgs. n. 502/1992, *il decreto del Prefetto di cui al comma 2, e' adottato d'intesa con il Ministro della Salute e la nomina e' conferita a soggetti in possesso di curricula che evidenzino qualificate e comprovate professionalita' ed esperienza di gestione sanitaria;*

---



## *Il Prefetto della Provincia di Roma*

CHE e' stata acquisita la necessaria intesa con il Ministero della Salute e sono stati acquisiti i curricula per i quali si e' proceduto ad espletare la relativa istruttoria;

### **INTERPELLATO**

all'esito di compiuta istruttoria condotta d'intesa con il Ministero della Salute, il dott. Massimo RUSSO (nato a Mazara del Vallo ( TP) il 24.6.1961), magistrato e gia' Assessore alla Sanita' della regione Sicilia, il quale ha manifestato la disponibilita' alla nomina in questione, dichiarando, al contempo, il possesso dei requisiti previsti dal comma 2 dell'art. 32 del DL in questione e l'assenza di situazioni di incompatibilita' e di conflitto di interesse, in relazione alla concessione in questione, come da documentazione agli atti dei questa Prefettura.

### **DATO ATTO**

che il dott. Massimo RUSSO e' in possesso di curriculum che evidenzino qualificate e comprovate professionalita' ed esperienza di gestione sanitaria" (comma 2 bis dell'art 32 DL. 90/2014);

### **VISTI**

- gli artt. 21 e 25 della legge 8 marzo 1989, n. 101, "*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunita' ebraiche italiane*";
- la Legge n. 241/1990;
- il D.Lgs. n. 163/2006;
- l'art. 3 quinquies del D.L. n. 135/2009;
- il D.Lgs. n. 159/2011;
- l'art. 32 del D.L. n. 90/2014 e successive modifiche ed integrazioni;
- il Protocollo d'Intesa sottoscritto lo scorso 15 luglio u.s. tra il Ministero dell'Interno e l'ANAC, con il quale vengono adottate Linee Guida per l'avvio di un circuito stabile e collaborativo tra ANAC-Prefetture-UTG e Enti Locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa;



## *Il Prefetto della Provincia di Roma*

### DECRETA

1. le premesse fanno parte integrante e sostanziale del presente atto, che qui si intendono integralmente riportate e trascritte;

2. di prendere atto che in data in data 30 novembre u.s. è pervenuta, da parte del Presidente dell'ANAC la "richiesta di straordinaria e temporanea gestione prevista dall'art. 32, comma 1, lett. b), d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, come modificato dal d.l. n. 179/2015, nei confronti dell'Ospedale israelitico di Roma, limitatamente all'esecuzione dell'accordo contrattuale di cui all'articolo 8 quinquies del d.lgs. n. 502/1992, regolante la prestazione di servizi sanitari per conto e a carico del SSN, accantonando l'eventuale utile di impresa in un fondo speciale, in funzione degli eventuali interventi (quali confische o risarcimenti) che potrebbero essere disposti a seguito dell'accertamento penale.

3. di ritenere sussistente la propria competenza a provvedere;

4. di confermare, sotto il profilo soggettivo ed oggettivo, la sussistenza dei presupposti previsti dal comma 1 dell'art. 32 del predetto DL;

5. di ritenere fondata, per tutti i motivi citati in premessa, la richiesta formulata dal Presidente dell'ANAC di adozione delle misure previste dalla lett. b) del comma 1 del predetto art. 32;

- di provvedere alla straordinaria e temporanea gestione dell'Ospedale Israelitico di Roma procedendo alla nomina del **dott. Massimo RUSSO** (nato a Mazara del Vallo ( TP) il 24.6.1961) quale amministratore cui vengono attribuiti, ex lege, tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione dell'impresa, limitatamente alla completa esecuzione dell'accordo contrattuale di cui all'articolo 8 quinquies del d.lgs. n. 502/1992, regolante la prestazione di servizi sanitari per conto e a carico del SSN, accantonando l'eventuale utile di impresa in un fondo speciale, in funzione degli eventuali interventi (quali confische o risarcimenti) che potrebbero essere disposti a seguito dell'accertamento penale, dando atto che per tutto il periodo di applicazione della predetta misura di gestione, "*.....gli amministratori.....sostituiranno i titolari degli organi sociali dotati di omologhi poteri soltanto per ciò che concerne la gestione delle attività connesse all'esecuzione dell'accordo contrattuale..... da cui trae origine la misura...*", rinviando a successivo atto l'eventuale nomina degli altri amministratori, nel numero massimo di tre, giusto il disposto



## *Il Prefetto della Provincia di Roma*

del comma 2 dell'art. 32 DL n. 90/2014, in ragione delle necessità che emergeranno da una prima verifica del rapporto contrattuale in questione;

6. di rinviare ad un successivo provvedimento la fissazione del compenso professionale per le attività oggetto del presente atto, da calcolarsi sulla base delle tabelle allegate al D.Lgs. n. 14 del 4 febbraio 2013;

7. di stabilire che la misura straordinaria di gestione applicata con il presente atto perduri fino alla data del **31 dicembre 2016**;

### DISPONE

1. di notificare, nelle forme, di legge, il presente atto all'Ospedale Israelitico di Roma ed al Presidente della Regione Lazio;
2. di comunicare il presente atto al Presidente dell'ANAC, al Ministero della Salute, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato generale, al Ministero dell'Interno – Gabinetto, alla Direzione Nazionale Antimafia, alla Procura della Repubblica presso il tribunale di Roma, all'Avvocatura Generale dello Stato;
3. di dare atto che avverso il presente provvedimento è ammesso ricorso giurisdizionale avanti il competente TAR Lazio – Sezione di Roma, ovvero ricorso amministrativo nelle forme di legge;
4. di disporre la pubblicazione del presente atto sul sito web della Prefettura di Roma e di dare atto che gli interessati potranno prendere visione degli atti afferenti il presente procedimento ed esercitare il diritto di accesso, nelle parti ostensibili non coperte da imprescindibili esigenze di tutela di accertamenti di sicurezza.

Roma, - 2 DIC 2015

IL PREFETTO

L. Gabrielli