

Presidente

OMISSIS
OMISSIS

FASC 4147/2024

Oggetto: OMISSIS - Procedimento per la formulazione di una proposta di misure straordinarie ai sensi dell'art. 32 d.l. 90/2014 e s.m.i. - Procedimento penale n. OMISSIS RGNR (proc. OMISSIS RG GIP) presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale di OMISSIS - Archiviazione.

VISTO l'articolo 32 del d.l. 90/2014 e s.m.i., rubricato "*Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione*";

VISTE le Linee Guida adottate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito, Autorità o Anac) congiuntamente al Ministero dell'Interno, pubblicate sul sito istituzionale dell'Autorità;

VISTE le "*Disposizioni per la disciplina del procedimento preordinato alla proposta del Presidente dell'A.N.AC. di adozione delle misure straordinarie ai sensi dell'articolo 32 del d.l. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge 114/2014, e s.m.i.*" (di seguito Disposizioni), pubblicate sul sito istituzionale dall'Autorità;

VISTO il d.lgs. 33/2013 e s.m.i., che disciplina il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni;

VISTA la determinazione dell'Anac n. 1134 del 08.11.2017 recante "*Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*", pubblicata sul sito istituzionale dall'Autorità;

VISTI gli atti acquisiti al fascicolo di ufficio e, in particolare:

- le note informative dell’Ufficiale di collegamento della Guardia di Finanza presso l’Anac prot. n. 62922 del 4.6.2024 e n. 103522 del 10.9.2024, che riassumono la vicenda penale in cui è coinvolta la OMISSIS e gli accertamenti svolti su tale Società;
- l’ordinanza di applicazione di misure cautelari personali e reali, adottata dal GIP del Tribunale di OMISSIS in data OMISSIS, nei confronti di diverse persone fisiche e case di cura;
- l’ordinanza del riesame adottata dal Tribunale di OMISSIS in data OMISSIS;
- la sentenza della Corte di Cassazione, sez. penale, del OMISSIS, n. OMISSIS, che si è pronunciata sul ricorso della Procura avverso l’ordinanza del riesame;
- il decreto adottato dal Tribunale di OMISSIS in data OMISSIS, con cui è stato disposto il rinvio a giudizio di diverse persone fisiche ed imprese, tra cui la OMISSIS in oggetto;
- la memoria difensiva della OMISSIS in oggetto, assunta al protocollo dell’Autorità n. 119455 del 15.10.2024;
- la relazione istruttoria dell’Ufficio Operativo Speciale, Misure Straordinarie e Commissariamenti di cui al prot. n. 12505 del 27.01.2025;
- la nota di cui al prot. n. 16811 del 03.02.2025, con cui è stata disposta, ai sensi dell’art. 6, comma 5, delle citate Disposizioni, la trasmissione all’Ufficio Vigilanza Misure Anticorruzione e Trasparenza dell’Anac delle note dell’Ufficiale di collegamento della Guardia di Finanza sopra indicate e della memoria difensiva presentata dalla Società, per l’eventuale seguito di competenza;

ESAMINATI i predetti atti, al fine di valutare la sussistenza dei presupposti per la formulazione della proposta di adozione delle misure di cui all’articolo 32 del d.l. n. 90/2014 e s.m.i., in conformità alla citata norma e alle indicazioni fornite dalle Linee Guida e dalle Disposizioni sopra indicate;

In fatto

PREMESSO CHE l’esame della documentazione versata in atti ha consentito di accertare che:

- la OMISSIS (di seguito solo Società o OMISSIS) è un’impresa che fornisce prestazioni sanitarie in regime di accreditamento con il Servizio Sanitario Nazionale;
- con decreto adottato dal Tribunale di OMISSIS in data OMISSIS la Società è stata rinviata a giudizio per illecito amministrativo di cui all’art. 24 del d.lgs. 231/2001, dipendente dal reato presupposto di truffa aggravata;
- le condotte delittuose che hanno determinato il predetto rinvio a giudizio sono compiutamente descritte nell’ordinanza di misure cautelari emessa dal Tribunale di OMISSIS in data OMISSIS e nella successiva ordinanza del Tribunale del Riesame di OMISSIS adottata in data OMISSIS, alle quali si rinvia *per relationem*.

In estrema sintesi, è stato contestato al "*personale dipendente*" (non meglio identificato) della Società, in concorso l’allora responsabile del OMISSIS dell’ ASL di OMISSIS, l’indicazione

fraudolenta nelle schede di dimissione ospedaliera di D.R.G. non corretti, finalizzata a far lievitare artificiosamente l'entità dei rimborsi corrisposti dal sistema sanitario. Tale condotta delittuosa avrebbe procurato alla Società un ingiusto profitto pari nel complesso a 400.594,40 euro;

- in relazione alla predetta condotta l'ordinanza del Tribunale di OMISSIS del OMISSIS ha disposto nei confronti della Società la misura cautelare reale del sequestro preventivo della citata somma, a titolo di profitto del reato di truffa aggravata;
- in accoglimento dell'istanza presentata dalla Società avverso la predetta misura cautelare reale, il Tribunale del riesame in data OMISSIS ha disposto il dissequestro della somma sopra indicata e la sua restituzione all'avente diritto, per difetto di motivazione dell'ordinanza del Tribunale di OMISSIS del OMISSIS, sia sotto il profilo del *periculum in mora* sia sotto quello del *fumus*;
- la Corte di Cassazione, sez. penale, con sentenza n. OMISSIS ha ritenuto inammissibile l'appello proposto della Procura avverso l'ordinanza del riesame sopra indicata;

In diritto

CONSIDERATO CHE l'articolo 1, comma 704, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) ha esteso l'applicazione delle misure straordinarie di prevenzione della corruzione di cui all'articolo 32 del d.l. 90/2014 anche alle imprese che esercitano attività sanitaria per conto del Servizio sanitario nazionale in base agli accordi contrattuali di cui all'art. 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, introducendo nel corpo del citato art. 32 il comma 10- bis;

CONSIDERATO CHE il comma 10-bis sopra menzionato dispone che: *"Le misure di cui al presente articolo, nel caso di accordi contrattuali con il Servizio sanitario nazionale di cui all'articolo 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, si applicano ad ogni soggetto privato titolare dell'accordo, anche nei casi di soggetto diverso dall'impresa, e con riferimento a condotte illecite o eventi criminosi posti in essere ai danni del Servizio sanitario nazionale"*;

CONSIDERATO CHE come già chiarito dalle Quarte Linee Guida, assunte congiuntamente dall'Autorità ed il Ministero dell'interno e pubblicate in Gazzetta ufficiale n. 197 del 24 agosto 2016, sotto il profilo soggettivo *"Il richiamo agli "accordi contrattuali" di cui all'articolo 8-quinquies del cennato decreto legislativo, pertanto, va ragionevolmente inteso come riferimento ad una categoria volutamente generica, che attesta la volontà del legislatore di ricomprendere qualsivoglia ipotesi convenzionale, stipulata tra regione e ASL e strutture private, secondo le specifiche discipline previste dalla legislazione nazionale e regionale, al fine di stabilire il numero massimo e il corrispondente valore economico delle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie che le*

strutture accreditate sono abilitate ad erogare per conto e a carico del Servizio sanitario nazionale/regionale.

Tale interpretazione risponde all'esigenza di razionalizzazione e controllo della spesa pubblica, laddove la finalità di tutela del diritto fondamentale alla salute conferisce alle funzioni e servizi di natura sanitaria e socio-sanitaria il carattere di indifferibilità e di urgenza, nonché la necessità della loro protrazione. L'esigenza primaria da tutelare è, infatti, la corretta erogazione di prestazioni di carattere sanitario svolte da soggetti privati in regime di accreditamento e imputabili economicamente al Servizio sanitario nazionale, al fine di scongiurare sprechi e abusi nella spesa pubblica in ambito sanitario (ad esempio, prestazioni di assistenza ospedaliera, specialistiche, farmaceutiche, a carico del servizio sanitario)' (pag. 3).

In tale ottica, sotto il profilo oggettivo, il menzionato comma 10-bis aggiunge un ulteriore presupposto a quelli già previsti dai commi 1 e 8 dell'art. 32, per poter adottare le misure straordinarie ivi contemplate, richiedendo espressamente che le *"condotte illecite o eventi criminosi"* siano *"posti in essere ai danni del Servizio sanitario nazionale"*;

CONSIDERATO CHE per l'interpretazione della locuzione *"condotte illecite o eventi criminosi posti in essere ai danni del Servizio sanitario nazionale"*, è opportuno seguire le indicazioni già fornite nelle Prime Linee guida, adottate congiuntamente dall'Anac e dal Ministero dell'Interno, dove è stato chiarito che: *«Le circostanze suscettibili di dare luogo ai provvedimenti amministrativi di cui all'articolo 32, comma 1, del citato decreto legge 90/2014 debbono essere individuate non solo in fatti riconducibili a reati contro la pubblica amministrazione, ma anche a vicende e situazioni che sono propedeutici alla commissione di questi ultimi o che comunque sono ad esse contigue. Si pensi, a titolo esemplificativo, ai reati di truffa aggravata di cui all'art. 640-bis c.p., di riciclaggio (art. 648-bis c.p.), a quelli di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti ovvero con altri artifici, l'emissione di fatture e altri documenti per operazioni inesistenti, l'occultamento o la distruzione di documenti contabili finalizzata all'evasione fiscale (artt. 2, 3, 8 e 10 del D. Lgs. n. 74/2000), i delitti di false comunicazioni sociali (artt. 2621 e 2622 c.c.)».*

La previsione del comma 10-bis, nel far riferimento ad "eventi criminali" ha implicitamente richiamato quelle tipologie di reato già indicate nelle Prime Linee guida, richiedendo, tuttavia, che quest'ultime siano poste in essere ai danni del SSN;

CONSIDERATO CHE le menzionate Prime Linee Guida, precisano che l'applicazione delle misure straordinarie non è subordinata all'acquisizione di una certezza probatoria, tipica del procedimento penale. *«È sufficiente, piuttosto, che gli elementi riscontrati siano indicativi della probabilità dell'esistenza delle predette condotte ed eventi (...).»* e puntualizzano che nel contesto delle misure introdotte dall'art. 32 – destinate ad intervenire in un momento antecedente al giudicato penale – devono considerarsi "fatti accertati" quelli corroborati da riscontri oggettivi, mentre il requisito della "gravità", richiamato anche dal comma 2 della disposizione sopra citata, implica che

i fatti stessi abbiano raggiunto un livello di concretezza tale da rendere probabile un giudizio prognostico di responsabilità nei confronti dei soggetti della compagine di impresa per condotte illecite o criminali;

CONSIDERATO CHE l'art. 12, comma 3 delle predette Disposizioni prevede che: «*Il Dirigente propone al Presidente l'archiviazione qualora all'esito dell'istruttoria compiuta l'Ufficio abbia riscontrato la mancanza dei presupposti per l'esercizio del potere di proposta, in particolare, nei seguenti casi:*

- a) qualora le misure cautelari adottate dall'autorità giudiziaria siano state annullate per insussistenza del fumus in relazione ai fatti oggetto di procedimento penale;*
- b) qualora il procedimento penale si concluda con un'archiviazione o con una pronuncia di assoluzione;*
- c) qualora gli elementi informativi e documentali acquisiti in fase istruttoria non siano sufficienti a consentire una valutazione compiuta della fattispecie ai fini della dichiarazione di sussistenza dei presupposti per la richiesta di misure straordinarie o comunque quando le istanze di recupero e di salvaguardia della legalità, sottese alla fattispecie, siano affievolite al punto tale da non richiedere più alcun intervento in chiave preventiva;*
- d) qualora le finalità sottese all'adozione di una proposta ai sensi dell'articolo 32 trovino adeguata soddisfazione con l'esercizio dei poteri propri di altre Amministrazioni o Autorità pubbliche»;*

DATO ATTO CHE:

- con nota prot. n.109446 del 23.09.2024 è stato comunicato alla Società ai sensi degli artt. 7 e ss. della L. 241 del 1990, l'avvio del procedimento finalizzato all'adozione di una proposta di misure di cui all'art. 32 del d.l. 90/2014 in relazione ai fatti di reato di cui al procedimento penale in oggetto, con particolare riferimento a quelli riportati al capo 6) dell'ordinanza di misure cautelari emessa in data OMISSIS dal Tribunale di OMISSIS;
- con nota acquisita al prot. n. 110430 del 25.09.2024 la Società ha formulato richiesta di accesso agli atti, cui è stato dato riscontro con nota prot. n. 114428 del 03.10.2024;
- con successiva nota acquisita al prot. n. 119455 del 15.10.2024 la Società ha presentato memoria difensiva con allegata produzione documentale, chiedendo l'archiviazione del presente procedimento;

CONSIDERATO CHE con la citata memoria la Società ha sottolineato che:

- l'unico capo di imputazione ad essa riferito nell'ordinanza di misure cautelari- e nel successivo decreto che dispone il giudizio - è il n. 6, nel quale le è stato contestato l'illecito amministrativo di cui all'art. 24 del d.lgs. 231/2001 dipendente dal reato di truffa aggravata, senza che sia stata identificata alcuna persona fisica né apicale né soggetta all'altrui direzione riconducibile alla OMISSIS, che avrebbe commesso il reato presupposto. Difatti sia il legale rappresentante della Società sia i membri del consiglio di amministrazione sono estranei al procedimento penale *de*

quo. Da tali circostanze deriverebbe, secondo la tesi difensiva, da un lato, l'esclusione *ab origine* della possibilità di adottare un qualsiasi provvedimento ai sensi dell'articolo 32 del d.l. 90/2014, non essendoci un soggetto riconducibile alla Società coinvolto e, dall'altro, la scarsa qualità dell'attività di indagine svolta;

- la mancata individuazione della persona fisica, che avrebbe agito nell'interesse dell'ente determinerebbe, inoltre, l'insussistenza stessa dell'illecito amministrativo contestato. Difatti tale assenza impedirebbe di accertare nel caso concreto la sussistenza di tutti i presupposti previsti dal d.lgs. 231/2001 per chiamare l'ente a rispondere del reato presupposto e, in particolare, quello dell'esistenza di un rapporto qualificato tra la persona fisica autrice del reato e l'ente stesso;
- il Tribunale di OMISSIS in sede di riesame ha annullato la misura cautelare reale disposta a carico della Società, sottolineando che: *«L'istanza merita accoglimento, risultando, in particolare, fondata l'eccezione preliminare di nullità del provvedimento applicativo della cautela per omessa motivazione, la cui fondatezza impone l'annullamento del titolo cautelare e si pone come ragione assorbente rispetto alla disamina degli ulteriori motivi di gravame ... Nel caso in esame, la motivazione sui presupposti della truffa aggravata ai danni dell'ente pubblico, in assenza di elementi esteriori indicativi di una collusione tra i funzionari del nucleo valutativo e soggetti apicali o sottoposti della OMISSIS (in concreto neanche individuati nell'incolpazione provvisoria), si sostanzia esclusivamente sull'esito della consulenza disposta dal P.M, ed, in specie, sulla differenza di importo, in relazione alle cartelle cliniche esaminate, scaturente dall'attribuzione di un D.R.G. piuttosto che di atto, comportante rimborso significativamente inferiore, ritenuto corretto dai consulenti della pubblica accusa»*. Ne deriverebbe, secondo la tesi difensiva, che qualsiasi riferimento alla ordinanza (annullata) adottata dal GIP di OMISSIS nel presente procedimento amministrativo sarebbe più che discutibile e dovrebbe essere valutata *tamquam non esset*.

CONSIDERATO CHE nel caso di specie:

- né l'ordinanza di misure cautelari né il decreto che ha rinviato a giudizio la Società hanno identificato i soggetti agenti, a cui sarebbe riferibile il reato di truffa aggravata. I due atti sopra menzionati, infatti, fanno riferimento genericamente a "*personale dipendente*" della OMISSIS, senza alcuna singola individuazione del reo;
- il Tribunale del riesame con ordinanza del OMISSIS ha annullato la misura cautelare reale *de qua*, ritenendo che il giudice di prime cure si sia sottratto all'obbligo motivazionale in quanto: *«nel richiamare le conclusioni dei consulenti [della Procura] non ne ha esplicitato il percorso motivazionale e in particolare nessuna valutazione è stata effettuata sui singoli casi sulla loro omogeneità sulla rilevanza di dati pure rilevanti ai fini di inquadramento diagnostico nelle classi di rimborso quali la durata dell'intervento e costi "vivi" di materiali impiantati...sussiste un'obiettiva incertezza scientifica in relazione alla classificazione di alcune classi omogene, incertezza che ha determinato negli anni l'indizione di tavoli tecnici per dirimere problemi di*

concreta classificazione, di cui la consulenza a fondamento della cautela non fa cenno.... Ancora non è stata effettuata alcuna valutazione circa il valore dimensionale del fenomeno di presunta dolorosa falsa attribuzione di codici diagnostici. ...Ora a fronte di quanto esposto circa la mancata ponderazione degli esiti tecnici di indagine, della mancata enunciazione degli elementi costitutivi della fattispecie ascritta e della carente disamina l'elemento psicologico del reato, è evidente come il provvedimento gravato si effettua da radicale nudità in questa sede non emendabile» (pag.5). Secondo il giudice del riesame, inoltre, «Il convincimento circa la natura apparente della motivazione [dell'ordinanza cautelare impugnata] è rafforzato dalla considerazione per cui il riferimento ai riscontri documentali costituisce una ruota formula e esso riferendosi alle stesse cartelle cliniche oggetto dell'esame e dei consulenti mentre il richiamo alle intercettazioni non riguarda i legali rappresentanti della struttura in esame bensì altri coniugati in relazione a fattispecie di reato diverse da quelli per cui è stata applicata la misura» (pag.4);

–la Cassazione penale con la sentenza sopra citata ha ritenuto che: *«Il Tribunale del Riesame, peraltro, pur ritenendo il provvedimento di sequestro impugnato affetto da nullità per mancanza assoluta di autonoma motivazione in ordine alla sussistenza del fumus commissi delicti, non si è limitato a tale affermazione generale ma ha indicato, in modo dettagliato e coerente, le ragioni della ritenuta nullità (vedi pagine 2, 3, 4 e 5 del provvedimento genetico). L'ordinanza impugnata è correttamente motivata stante l'adeguatezza delle linee argomentative e la congruenza logica del discorso giustificativo della decisione ...» (pag.3);*

RITENUTO CHE sebbene la Società sia stata rinviata a giudizio, la valutazione della documentazione acquisita in atti non consente di ritenere che nel caso di specie sussistano tutti i presupposti previsti dall'art. 32, comma 1, 8 e 10-bis, del d.l. 90/2014 e s.m.i. per giustificare una proposta di adozione di misure straordinarie di cui alla norma appena citata. Sotto il profilo soggettivo, infatti, la mancata individuazione sia delle persone fisiche, a cui sarebbero imputabili le condotte delittuose, sia del rapporto tra queste ultime e la Società, non consente, allo stato, di poter riferire tali condotte alla OMISSIS. Sotto il profilo oggettivo il giudicato penale cautelare sopra indicato e, in particolare, i passaggi che si è ritenuto opportuno trascrivere, non consente, allo stato, di ritenere, comunque, che le condotte delittuose qui in rilievo siano corroborate da sufficienti riscontri oggettivi e siano idonee a fondare un giudizio prognostico di responsabilità nei confronti dei soggetti agenti, e, pertanto, non possono considerarsi, ai fini del presente procedimento, quali "fatti gravi e accertati" come richiesto dalle Prime Linee Guida e dalle Quarte Linee Guida precedentemente richiamate.

CONSIDERATO CHE con delibera n. 1134 del 8.11.2017 l'Autorità, nel chiarire l'ambito di applicazione dell'articolo 2-bis, comma 3, del d.lgs. 33/2013 e i propri poteri di vigilanza, ha precisato che l'attività svolta in regime di accreditamento è direttamente affidata a soggetti diversi da quelli pubblici, anche interamente privati, che la svolgono nel quadro della programmazione

sanitaria regionale. Tali attività ricadendo nell'ambito di applicazione della predetta disposizione, qualora il soggetto privato soddisfi i requisiti di bilancio ivi previsti (pag. 17 e 42);

PRESO ATTO CHE è stata disposta, ai sensi dell'art. 6, comma 5, delle Disposizioni, la trasmissione all'Ufficio Vigilanza Misure Anticorruzione e Trasparenza delle citate note informative dell'Ufficiale di collegamento della Guardia di Finanza e della menzionata memoria difensiva presentata dalla Società, per l'eventuale seguito di competenza nei confronti della Società;

RITENUTO CHE l'Ufficio Vigilanza Misure Anticorruzione e Trasparenza potrà verificare il rispetto degli oneri di trasparenza previsti dal d.lgs. 33/2013 nei confronti dei soggetti di cui dell'articolo 2-bis, comma 3, del medesimo decreto legislativo;

Tutto ciò premesso, considerato e ritenuto,

SI DISPONE

- l'archiviazione del presente procedimento nei confronti della OMISSIS in oggetto ai sensi dell'art. 12, comma 4, delle "Disposizioni per la disciplina del procedimento preordinato alla proposta del Presidente dell'A.N.AC. di adozione delle misure straordinarie ai sensi dell'articolo 32 del d.l. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge 114/2014, e s.m.i.";
- la pubblicazione del presente atto sul sito istituzionale dell'Autorità, previo oscuramento dei dati sensili, compreso il nome della Società;
- la comunicazione alla OMISSIS di OMISSIS dell'avvenuta conclusione del presente procedimento con atto di archiviazione.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente in data

04.02.2025