

Presidente

OMISSIS
OMISSIS

FASC 4178/2024

Oggetto: OMISSIS (P. IVA n. 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 (proc. OMISSIS) 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 adottata dal GIP del Tribunale di OMISSIS in data OMISSIS e depositata in data OMISSIS, nei confronti di diverse persone fisiche ed

imprese, con la quale, per quanto qui rileva, è stato disposto a carico della OMISSIS in oggetto, ai sensi degli articoli 19 e 53 del d.lgs. 231/2001, il sequestro preventivo per equivalente della somma corrispondente al profitto del reato di cui alla capo n. 7 della contestazione;

- l’ordinanza del riesame assunta in data OMISSIS e depositata il OMISSIS, con cui il Tribunale di OMISSIS adito ha annullato la predetta misura cautelare;
- la sentenza n. OMISSIS della Corte di Cassazione, sez. penale, che ha ritenuto inammissibile l’appello proposto della Procura avverso l’ordinanza del riesame sopra indicata;
- 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;
- gli scritti difensivi e la relativa documentazione, presentati dalla OMISSIS in oggetto, acquisiti ai prot. n.123938 del 24.10.2024 e n. 145086 del 6.12.2024;
- la relazione istruttoria dell’Ufficio Operativo Speciale, Misure Straordinarie e Commissariamenti di cui al prot. n. 12502 del 27.01.2025;
- la nota prot. n. 17106 del 04.02.2025, 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 delle memorie difensive presentate 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 acclarare 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 di truffa aggravata;
- le condotte delittuose che hanno determinato il rinvio a giudizio sono compiutamente descritte nell’ordinanza di misure cautelari del OMISSIS e nella successiva ordinanza del Tribunale del Riesame del OMISSIS alle quali si rinvia *per relationem*;
- in estrema sintesi giova qui rappresentare che:
 - a) l’attività d’indagine da cui è scaturito il rinvio a giudizio in esame ruota intorno al c.d. D.R.G. (*Diagnosis Related Group* o raggruppamento omogeneo di diagnosi), un sistema che consente di classificare ogni caso clinico in una determinata categoria (il Ministero della



Sanità ha previsto oltre 500 casistiche), variabile in relazione alla diagnosi, agli interventi subiti, alle cure prescritte o alle caratteristiche personali del paziente ricoverato in una struttura accreditata. Proprio sulla base del D.R.G. attribuito, stabilito dalla scheda di dimissione ospedaliera (S.D.O.), ogni Regione prevede la tariffa da rimborsare alla casa di cura privata convenzionata, che grava sul Servizio Sanitario;

- b) è stato contestato all'allora OMISSIS della Società, il reato di truffa aggravata, ai sensi dell'art. 640 c.p. in concorso con l'allora responsabile del OMISSIS della ASP di OMISSIS, per aver indicato fraudolenta nelle schede di dimissione ospedaliera dei D.R.G. difforni rispetto a quelli ritenuti corretti dalla Procura, con il fine di incrementare artificialmente l'entità dei rimborsi corrisposti dal Sistema Sanitario. Tale condotta delittuosa avrebbe procurato alla Società un ingiusto profitto pari nel complesso a 899.215,35 euro;
- c) è stato contestato alla Società l'illecito amministrativo di cui all'art. 24 del d.lgs. 231/2001 dipendente dal reato presupposto della citata truffa;
- d) in relazione alle predette condotte l'ordinanza del Tribunale di OMISSIS del OMISSIS ha disposto nei confronti della Società il sequestro preventivo della citata somma a titolo di profitto del reato di truffa aggravata;
- e) il Tribunale del riesame in data OMISSIS, in accoglimento dell'istanza presentata dalla Società avverso la predetta misura cautelare reale, 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*;
- f) la Corte di Cassazione, sez. penale, con sentenza n. OMISSIS ha respinto il ricorso proposto della Procura avverso l'ordinanza del riesame sopra indicata, ritenendolo inammissibile;

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. 107177 del 18.09.2024 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 7) dell'ordinanza di misure cautelari emessa in data OMISSIS dal Tribunale di OMISSIS;
- con nota acquisita al prot. n. 111007 del 26.09.2024 la Società ha formulato richiesta di accesso agli atti, cui è stato dato riscontro con nota prot. n. 112902 del 30.09.2024;



- con successiva nota acquisita al prot. n. 123938 del 24.10.2024 la Società ha presentato memoria difensiva con allegata produzione documentale, chiedendo l'archiviazione del presente procedimento;
- con nota prot. n. 129693 del 06.11.2024 la Società è stata chiamata in audizione per avere chiarimenti su quanto esposto nella citata memoria difensiva, ed in particolare, sulle misure adottate a presidio del monitoraggio e del controllo delle funzioni aziendali;
- a seguito dell'audizione con nota prot. n. 145086 del 6.12.2024 la Società ha presentato memoria integrativa con allegata produzione documentale in merito alle circostanze fattuali rappresentate nel corso della predetta audizione;

CONSIDERATO CHE con la memoria difensiva prot. n. 123938 del 24.10.2024 sono stati forniti elementi informativi in merito: a) alla struttura della Società e alle sue attività; b) al sistema di accreditamento delle strutture private nel sistema sanitario pubblico; c) al procedimento penale avviato dalla Procura del Tribunale OMISSIS; d) alle misure spontaneamente adottate dalla Società al fine rafforzare il sistema di organizzazione e controllo della Società, in un'ottica di prevenzione della corruzione. In particolare:

- con riferimento al giudizio penale, la Società ha evidenziato di essere estranea al sistema fraudolento ipotizzato dalla Procura in quanto:
 - a) non è stata contestata al legale rappresentante o ai dipendenti della Società alcuna ipotesi corruttiva o anche di semplice connivenza con la responsabile del OMISSIS o altri funzionari pubblici; non vi è stata alcuna richiesta di favori o prestazioni da parte della responsabile del OMISSIS o di altri funzionari pubblici; non ci sono elementi probatori che possano far ipotizzare un qualsiasi contatto illecito tra il legale rappresentante o i dipendenti della Società e i pubblici ufficiali coinvolti nel procedimento penale;
 - b) l'unico reato contestato al OMISSIS della Società è la truffa aggravata, basata sulla perizia dei consulenti di parte della Procura, che si appunta sui soli DRG 498/500 e DRG 151/160 ed è basata sull'interpretazione di profili scientifici rispetto ai quali non vi era (e non vi è) un consenso unanime;
 - c) sussiste un'oggettiva incertezza nell'attribuzione del DRG riferito agli interventi di neurochirurgia alla colonna vertebrale – oggetto della truffa ipotizzata dalla Procura – difatti: (i) a livello della Regione OMISSIS sono stati attivati due tavoli tecnici per individuare l'attribuzione corretta dei DRG, tra il DRG 498 "Artrodesi vertebrale eccetto cervicale senza CC", cui si collega un rimborso di euro 12.376,00 e il DRG 500 "Interventi su dorso e collo eccetto per artrodesi vertebrale senza CC", cui si collega un rimborso di euro 3.616,00; (ii) in data OMISSIS, è stata presentata un'interrogazione al OMISSIS e all' OMISSIS da parte di alcuni deputati dell'OMISSIS dal titolo «Chiarimenti su alcune criticità riguardanti la corretta codifica dei DRG 498 e 500 emerse in alcune cliniche private»;



- d) se fossero stati applicati i DRG ritenuti corretti dai consulenti della Procura la OMISSIS non sarebbe verosimilmente riuscita neppure a coprire il costo vivo dei materiali e del personale impiegato per realizzare gli interventi, ai quali si riferiscono i DGR censurati;
- e) il Tribunale del Riesame di OMISSIS ha accolto l'istanza della Società e ha annullato l'ordinanza di misure cautelari reali «*con conseguente immediato dissequestro e restituzione dell'importo sequestrato all'avente diritto*», ritenendo insussistente il *fumus* e il *periculum in mora*;
- f) la Corte di Cassazione, con la sentenza n. OMISSIS del OMISSIS, ha dichiarato inammissibile il ricorso della Procura avverso quest'ultima decisione, riconoscendo come «*a fronte di un completo iter argomentativo, coerente con le emergenze investigative e scevro da vizi logici, il quale valorizza una serie di elementi logico-fattuali che hanno indotto i giudici del Riesame ad annullare l'ordinanza del Giudice per le indagini preliminari*»;
- g) il successivo rinvio a giudizio della Società per il solo illecito amministrativo ex art. 24 d.lgs. n. 231 del 2001 in dipendenza dell'ipotesi di reato di truffa aggravata ex art. 640 c.p., secondo la difesa, non sarebbe comprensibile, dato che la Procura di OMISSIS non ha fornito elementi probatori a carico della Società nuovi rispetto a quelli già ritenuti insufficienti dal Tribunale del riesame dalla Cassazione;
- h) anche dopo la sostituzione dei componenti del OMISSIS dell' ASP di OMISSIS imputati, pur essendo stata sottoposta a rigorosissimi controlli sui DRG, la Società ha registrato pochissimi rilievi da parte dell'Amministrazione;
 - con riferimento alla propria *governance*, la Società ha fatto presente che quest'ultima è mutata rispetto all'epoca dei fatti cui si riferisce l'indagine penale, ossia agli anni 2017-2018. In quel periodo la gestione della Società era affidata ad un'OMISSIS, che ha rassegnato le proprie dimissioni già in data 28 settembre 2020, prima di venire a conoscenza dell'indagine penale della Procura di OMISSIS. In seguito alle predette dimissioni, l'Assemblea dei soci ha deliberato di nominare un nuovo organo amministrativo collegiale. Quest'ultimo è rimasto in carica fino al 2 dicembre 2022. In occasione dell'Assemblea dei soci del 2 dicembre 2022 è stato deciso di tornare a un organo amministrativo in composizione monocratica;
 - con riferimento alle misure di prevenzione della corruzione, la Società ha rappresentato che:
 - a) è dotata di un modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, nonché di un codice etico, di un codice di condotta, di un codice disciplinare e di un organismo di vigilanza (OdV) in composizione monocratica, con il compito di: (i) vigilare sull'osservanza delle prescrizioni normative e regolamentari atte alla prevenzione dei reati ex d.lgs. n. 231 del 2001; (ii) verificare la reale efficacia nella prevenzione dei reati dell'assetto organizzativo aziendale; (iii) valutare e aggiornare il MOG, laddove si riscontrino esigenze di adeguamento dello stesso in relazione alle mutate condizioni aziendali e/o normative;



- b) appresa la notizia dell'indagine e dell'applicazione della misura cautelare reale, l'OdV ha effettuato un'apposita analisi sulle cartelle cliniche oggetto di contestazione da parte della Procura di OMISSIS, confermando la correttezza dei DRG ivi riportati;
- c) l'OdV svolge costantemente le proprie attività di controllo, quest'ultimo, infatti, richiede abitualmente, a campione, la documentazione riferita alle prestazioni sanitarie erogate dalla OMISSIS, come comprovato dai verbali dell'OdV;
- d) nei mesi di aprile – maggio 2022, è stata svolta attività di formazione del personale, in ottica di prevenzione di reati ai sensi del d.lgs. n. 231/2001. Tale attività formativa ha avuto ad oggetto, in particolare, il processo relativo alla «*Gestione delle prestazioni sanitarie, tariffazione e relativo rimborso*», nonché il processo relativo alla «*Gestione dei rapporti con le Asp e altri enti pubblici per la richiesta e l'ottenimento di autorizzazioni, accreditamento, concessioni e/o provvedimenti o atti amministrativi*»;
- e) ha costantemente aggiornato il MOG, da ultimo nel mese di giugno 2023 nonché il codice etico, il codice di condotta, il codice disciplinare; ha attivato anche un canale interno ai sensi del d.lgs. n. 24 del 10 marzo 2023 sul c.d. "whistleblowing";
 - quanto al presente procedimento amministrativo, la Società ha sottolineato l'assenza dei presupposti per l'adozione delle misure di cui all'art. 32 del d.l. 90/2014, posto che:
 - a) il reato di truffa aggravata non rientrerebbe tra quelli espressamente contemplati dalla citata disposizione né ai sensi delle Linee Guide adottate dall'Autorità potrebbe rilevare quale "situazione anomala e comunque sintomatica di condotte illecite o eventi criminali" in assenza di reati di corruzione;
 - b) mancherebbe il requisito dei fatti "gravi e accertati", stante: (i) l'esito del riesame sopra riportato; (ii) la natura discrezionale delle valutazioni che attengono all'individuazione del corretto DRG; (iii) l'incidenza degli interventi contestati pari a poco più del 10% del valore degli interventi complessivamente effettuati dalla Società; (iv) il tempo trascorso dagli accertamenti penali e la limitazione delle presunte condotte delittuose al biennio 2017-2018;
 - c) non sarebbe comunque possibile adottare alcuna delle misure espressamente previste dal citato articolo 32. Non la rinnovazione degli organi sociali, in quanto la governance della Società è stata già mutata e quest'ultima è oggi governata da soggetti non coinvolti in nessun modo nelle vicende penali. Non la misura della straordinaria e temporanea gestione, posto che i membri del OMISSIS della OMISSIS sono cambiati e il nuovo Nucleo effettua controlli serratissimi, che hanno fatto registrare negli ultimi anni delle percentuali irrisorie di abbattimento; inoltre, le prestazioni sanitarie, che sono state oggetto di analisi da parte della Procura, sarebbero oggi del tutto marginali sul fatturato societario. Non la misura del sostegno e del monitoraggio, che non risulterebbe né necessaria né proporzionata in considerazione delle attività tempestivamente poste in essere dalla Società;



CONSIDERATO CHE nel corso dell'audizione del 21.11.2024 la Società ha richiamato quanto già rappresentato nella memoria difensiva, ha fornito i chiarimenti richiesti, ed ha manifestato la disponibilità a mettere l'Autorità nelle condizioni di verificare l'ulteriore sviluppo delle misure di prevenzione della corruzione adottate, attraverso la trasmissione di apposite informative. La Società ha precisato, in particolare:

- quanto al procedimento penale che:
 - a) l'allora OMISSIS della Società imputata ha cessato ogni rapporto con la Società;
 - b) il titolo di reato contestato alla predetta persona fisica è soltanto quello di truffa aggravata, non risultano ipotesi corruttive a carico di quest'ultima né connivenze tra la stessa e i dipendenti pubblici del OMISSIS imputati;
 - c) l'ordinanza del riesame, oltre ad aver annullato il sequestro disposto nei confronti della Società, ha dato atto dell'assenza di intercettazioni telefoniche e ambientali tra personale della Società e personale indagato del OMISSIS, conseguentemente le accuse mosse contro la Società si basano unicamente sulla perizia dei consulenti del PM;
 - d) il rinvio a giudizio della Società per illecito amministrativo di cui all'art. 24 del d.lgs. 231/2001 dipendente dal reato presupposto di truffa aggravata non è fondato su elementi fattuali ulteriori rispetto a quelli già presi in considerazione dell'ordinanza di misure cautelari, annullata in sede di riesame;
 - e) l'esatta individuazione dei DGR a cui fa riferimento la perizia della Procura, da indicare per i rimborsi a carico della finanza pubblica, è materia discussa in appositi tavoli tecnici, avendo dato luogo ad un dibattito tecnico-scientifico;

- quanto alle misure di prevenzione della corruzione adottate che:
 - a) la Società, fa parte del gruppo OMISSIS, già da tempo attento al rispetto dei principi etici e dotato di strutture di controllo e presidi di legalità;
 - b) la Società provvede all'aggiornamento periodico del modello di organizzazione e gestione, solitamente con cadenza annuale, e provvede altresì ad organizzare la relativa formazione per i dipendenti, differenziandola in relazione alle classi (suddivise in considerazione delle mansioni svolte dai corsisti - sanitarie o amministrative). Al direttore sanitario, in considerazione del peculiare ruolo svolto all'interno della Società, viene riservata una formazione più specifica;
 - c) attualmente la Società sta concludendo le revisioni del proprio MOG al 31.12.2024 e prevede nei primi mesi del 2025 di erogare nuova attività formativa a tutto il personale anche in materia di prevenzione della corruzione;
 - d) la Società nella propria documentazione si ispira ai principi della ISO 37001:2016 sia con riguardo al modello 231 che al PTPCT, sia con riferimento alla procedura PR 231 Acquisizione Risorse umane che alla procedura PR 231 Ciclo Passivo;



CONSIDERATO CHE con nota prot. n. 145086 del 6.12.2024 la Società, in ossequio a quanto richiesto al termine della predetta audizione ha presentato una memoria integrativa, precisando che:

- a) fa parte del gruppo OMISSIS, attento al rispetto dei principi etici, di correttezza e trasparenza a salvaguardia della reputazione aziendale rispetto agli stakeholders. La capogruppo dispone: (i) di una funzione di controllo interno assegnata a un professionista indipendente; (ii) di un Comitato controllo rischi e sostenibilità; (iii) di un collegio sindacale; (iv) di una società di revisione e certificazione dei bilanci; (v) di un organismo di vigilanza ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001; (vi) di un codice etico; (vii) di un codice disciplinare; (viii) di un sistema di whistleblowing;
- b) la garanzia della qualità della struttura è assicurata: (i) da un avanzato sistema di informatizzazione che accompagna il percorso del paziente con modalità paperless costantemente tracciabile; (ii) da una polizza assicurativa contro il rischio, per quanto riguarda l'intero percorso assistenziale; (iii) dall'osservanza degli obblighi di pubblicità e trasparenza ex d.lgs 33 del 2013; (iv) dalla certificazione dei propri bilanci attraverso la revisione di parte terza (i.e.: KPMG); (v) dal possesso della certificazione ISO 9.001; (vi) dall'accreditamento in corso con *Joint Commission International*, ossia la maggiore e più qualificata agenzia mondiale di certificazione per le organizzazioni sanitarie;
- c) la precedente OMISSIS, coinvolta nel procedimento penale: è cessata dalla carica di in data 28 settembre 2020; ha avuto un rapporto di consulenza con la Società fino al 1 novembre 2021; a partire da quella data non ha più avuto alcun tipo di rapporto, neanche di natura consulenziale, con la Società;
- d) l'attuale amministratore unico, è del tutto estraneo ad ogni aspetto della vicenda penale ed anche il direttore sanitario dell'epoca, cui era assegnata la supervisione nell'attribuzione dei D.R.G. e che, comunque, è sempre rimasto estraneo alla vicenda penale, è nel frattempo mutato;
- e) ha adottato il modello di organizzazione e gestione (MOG), specifiche procedure aziendali e il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza che recepiscono i principi della disciplina UNI ISO 37001:2016;
- f) ha adottato un codice etico ed un codice di condotta, che disciplinano "obblighi di fare e non fare" nei rapporti con la Pubblica Amministrazione. Il Codice etico prevede l'attuazione di adeguati programmi di formazione e di addestramento al fine di mantenere le competenze delle risorse umane ed accrescere e valorizzare la loro professionalità. In particolare, è prevista una formazione erogata in determinati momenti della vita aziendale del dipendente (ad esempio, per i neoassunti è prevista una formazione in materia di normativa ex d.lgs. n. 231 del 2001, un'introduzione all'azienda e al suo *business*, nonché la formazione obbligatoria in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro ai sensi del d.lgs. n. 81 del 2008) e una formazione ricorrente rivolta al personale operativo;



- g) ha istituito il canale di segnalazione, c.d. Whistleblowing, come previsto dal d.lgs. n. 24 del 2023, nominando responsabile della gestione il legale che, per il Gruppo OMISSIS, segue anche la normativa in materia di privacy;
- h) ha implementato un sistema integrato di procedure di gestione UNI ISO, tra le quali: la gestione della cartella clinica e del correlato ciclo attivo di fatturazione nei confronti dell'azienda sanitaria provinciale; la gestione del ciclo passivo o degli acquisti; l'acquisizione e la gestione delle risorse umane (revisionata a novembre 2023);
- i) ha previsto flussi informativi da e verso l'OdV regolari e costanti, sia nella procedura rubricata "*FLUSSI INFORMATIVI DA E PER ODV - PR.FLU.09.01.- Rev 6 01.03.24*" sia nella Parte speciale del MOG, con riguardo ai diversi processi sensibili;
- j) ha previsto l'inserimento nella propria documentazione aziendale (ad esempio, nei contratti con i professionisti, con i fornitori, etc.) di apposita clausola contrattuale, avente ad oggetto il rispetto di quanto disposto dal MOG, dal PTPCT e dagli altri documenti *di compliance* aziendale (Codice Etico, di Condotta etc.);
- k) ha istituito un Codice disciplinare, valido per tutto il personale aziendale, corredato dalla previsione di apposite sanzioni;
- l) ha provveduto ad erogare la formazione ai dipendenti, avente ad oggetto gli adempimenti previsti dal d.lgs. 231 del 2001 ed alla legge n. 190 del 2012;
- m) provvede periodicamente, con l'ausilio dell'OdV, ad aggiornare il modello organizzativo ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001, adottato per la prima volta nel 2005. L'OdV ha previsto di depositare tra gennaio e febbraio 2025 l'aggiornamento del MOG (il precedente è del mese di giugno 2023), recependo le novità normative intervenute sino al mese di dicembre 2024. Tale documentazione sarà pubblicata nella sezione "Amministrazione Trasparente" sia del sito istituzionale della Società sia di quello della capogruppo;
- n) provvede annualmente ad aggiornare il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, con l'ausilio dell'OdV e del Responsabile della Corruzione del Gruppo OMISSIS. Il Responsabile anticorruzione del Gruppo OMISSIS ha previsto di trasmettere il PTPCT 2025-2027 al 31.01.2024;
- o) ha previsto per il mese di dicembre 2024 un momento formativo per le figure apicali relativamente agli aggiornamenti sul piano anticorruzione e sugli adempimenti per il sistema *whistleblowing* e per il mese febbraio/marzo del 2025 un'apposta sessione formativa per illustrare le novità legislative e le modifiche apportate al MOG;

CONSIDERATO CHE:

- il Presidente dell'Anac è chiamato innanzi tutto a formulare una valutazione sulla sussistenza nella fattispecie concreta del *fumus boni juris*, ossia sull'acquisizione di elementi concreti, sia pure in termini di qualificata probabilità, in ordine al fatto che l'erogazione di prestazioni sanitarie per conto e a carico del SSN sia connesso a un'ipotesi delittuosa, 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;

- la predetta valutazione viene svolta nel rispetto dei criteri indicati nelle Prime Linee Guida, che come sopra ricordato hanno chiarito cosa deve intendersi per "fatti gravi e accertati", ai fini dell'applicazione delle misure straordinarie di cui all'art. 32;
- la Società, in quanto soggetto accreditato che fornisce prestazioni sanitarie rimborsate dal SSN rientra nel novero dei soggetti a cui si applica l'art. 32 del d.l. 90/2014 e s.m.i ai sensi di quanto previsto dalle Quarte Linee Guida sopra richiamate;
- la condotta illecita contestata all'allora OMISSIS della Società, configurerebbe il reato di truffa aggravata, che astrattamente può giustificare il ricorso alle misure straordinarie di cui al citato articolo 32 secondo quanto previsto dalle Prime Linee Guida e dalle Quarte Linee Guida. Tuttavia, nel caso di specie:

1. il Tribunale del riesame nell'accogliere l'istanza della Società ha dichiarato nullo il provvedimento applicativo della cautela reale, per omessa motivazione sia in relazione al *periculum in mora* sia in relazione al *fumus*, ritenendo sotto quest'ultimo profilo che: «*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 del soggetto apicale della OMISSIS all'epoca dei fatti [OMISSIS], si sostanzia esclusivamente sull'esito della consulenza disposta dal PM e, in specie, sulla differenza di importo, in relazione alle cartelle cliniche esaminate, scaturente dalla attribuzione di un D.G.R piuttosto che di altro, comportate rimborso significativamente inferiore, ritenuto corretto dai consulenti della pubblica accusa (pag.4); Il convincimento circa la natura apparente della motivazione è rafforzato dalla considerazione per cui il riferimento ai "riscontri documentali" costituisce una vuota formula, riferendosi alle stesse cartelle cliniche oggetto dell'esame dei consulenti, mentre il richiamo all'intercettazione non riguarda i regali rappresentanti alla struttura in esame bensì altri coindagati in relazione a fattispecie di reato diverse da quelle per cui è stata applicata la misura (pag. 5); All'imposto obbligo motivazionale il giudice di prime cure si è sottratto, posto che, nel richiamare le conclusioni dei consulenti, non ha esplicitato il percorso motivazionale e in particolare, nessuna valutazione è stata effettuata sui singoli casi, sulla loro omogeneità, sulla rilevanza di dati puri rilevanti ai fini dell'inquadramento diagnostico nelle classi di rimborso quali la durata dell'intervento ed i costi "vivi" (che, secondo l'allegazione difensiva, supportata dalla produzione di fatture, sarebbe in taluni casi addirittura pari al costo dell'intero rimborso spettante secondo i consulenti dell'accusa, senza considerare le ulteriori spese - sala operatoria, onorario del chirurgo e dell'anestesia, costi di degenza, farmaci - che la clinica affronta per ogni intervento» (pag.6).*

L'ordinanza del riesame ha evidenziato, inoltre, che: (i) sussiste un'obiettiva incertezza scientifica in relazione alla classificazione di alcune classi omogenee di interventi, incertezze che hanno determinato negli anni l'indizione di tavoli tecnici per dirimere i problemi di corretta classificazione tra i DGR 498 e 500; (ii) la consulenza della Procura non fa accenno a tale



- circostanza; (iii) non è stata effettuata alcuna valutazione circa il valore dimensionale del fenomeno di presunta dolosa falsa attribuzione di codici diagnostici;
2. 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 3, 4, 5 e 6 del provvedimento genetico). L'ordinanza impugnata è correttamente motivata stante l'adeguatezza delle linee argomentative e la congruenza logica del discorso giustificativo della decisione con particolare riguardo al mancato rispetto da parte del giudice della cautela del dovere di verifica della compatibilità e congruità degli elementi adottati dalla accusa con la fattispecie penale oggetto di contestazione; carenza motivazionale che si pone come univoco indicatore di una valutazione acritica e meramente adesiva alla richiesta cautelare. (...) Il Tribunale del Riesame ha, inoltre, correttamente evidenziato l'assoluta mancanza di motivazione del provvedimento cautelare genetico in ordine alla sussistenza del periculum in mora con percorso argomentativo privo di manifeste illogicità e coerente con il principio di diritto affermato sul punto dalle Sezioni Unite di questa Corte» (pag. 4);*

RITENUTO che sebbene la predetta OMISSIS sia stata rinviata a giudizio per il reato di cui all'art. 640, comma 2, n.1, c.p. e la Società per illecito amministrativo dipendente da tale reato ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. 231/2001, il giudicato penale cautelare sopra richiamato e, in particolare, i passaggi che si è ritenuto opportuno trascrivere, non consentono - allo stato - di ritenere 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 del soggetto agente, come richiesto dalle Prime Linee Guida e, pertanto, non possono considerarsi, ai fini del presente procedimento, quali "fatti gravi e accertati";

RITENUTO CHE 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;

RITENUTO altresì che la valutazione in merito all'adozione ed efficace attuazione del modello di organizzazione e gestione, prima della commissione dei fatti di reato, è di competenza esclusiva dell'autorità giudiziaria presso cui pende il procedimento penale *de quo*, mentre nel presente procedimento amministrativo è possibile, comunque, considerare le misure di *self cleaning* spontaneamente adottate dalla stessa, atte a ridurre per il futuro il rischio dell'insorgenza di ulteriori reati all'interno della Società. Sotto tale profilo si rileva che:



- a) l'allora OMISSIS a cui è stato contestato tale reato si è dimessa dalla carica in data 28 settembre 2020, prima che venisse adottata l'ordinanza di misure cautelari. È rimasta quale consulente della Società dal 1 gennaio 2021 al 1 novembre 2021, e dopo tale data, di poco successiva alla notifica dell'ordinanza aveva disposto la misura cautelare del sequestro, ha cessato qualsiasi rapporto con la Società;
- b) la Società nel corso del tempo ha modificato sia il modello di *governance* sia la persona dell'amministratore unico, sia la persona del direttore sanitario, sebbene quest'ultimo non sia stato mai investito dell'inchiesta penale in esame;
- c) i dipendenti dell' OMISSIS, che all'epoca dei fatti contestati facevano parte del OMISSIS, sono stati spostati;
- d) la Società ha già adottato spontaneamente molteplici misure, che costituiscono strumenti di prevenzione dei fenomeni corruttivi quali: il MOG, il PTPCT, il codice etico, il codice di condotta, il codice disciplinare, la procedura per la segnalazione di illeciti;
- e) la Società, inoltre, è già dotata di un OdV chiamato, tra l'altro, a verificare la reale efficacia nella prevenzione dei reati dell'assetto organizzativo aziendale, e a valutare e aggiornare il MOG, laddove si riscontrino esigenze di adeguamento dello stesso in relazione alle mutate condizioni aziendali e/o normative;
- f) la documentazione versata in atti dalla Società dimostra che l'adozione delle predette misure non è un mero adempimento formale, ma rappresenta una parte strutturale dell'organizzazione della stessa. In particolare depongono in tal senso: (i) le attività di verifica, svolte dall'OdV, anche su richiesta della OMISSIS, sulle cartelle cliniche "sospette" quanto a codici DRG, sia antecedente sia successiva all'ordinanza di misure cautelari del Tribunale di OMISSIS del 14.9.2021, come risulta dal verbale dell'OdV del 14.10.2021; (ii) l'aggiornamento a giugno del 2023 del MOG, parte generale e parte speciale, del codice etico, del codice di condotta e del codice disciplinare, unitamente all'aggiornamento a dicembre 2023 delle procedure su ciclo passivo e risorse umane e a marzo 2024 della procedura sui flussi da e per OdV (aggiornamenti che precedono l'avvio del presente procedimento); (iii) lo svolgimento nel 2022 di apposita attività di formazione sul MOG per personale amministrativo e sanitario e la previsione di un'altra sessione formativa prevista per la giornata del 12.12.2024; (iv) l'ulteriore aggiornamento del MOG, che dovrebbe concludersi tra gennaio-febbraio 2025, e del PTPCT entro il 31.1.2024;
- g) la circostanza che la Società fa parte di un gruppo societario di 26 strutture, la cui Capogruppo ha un sistema di *compliance* strutturato nei termini riportati nelle pagine che precedono contribuisce a rafforzare le misure di *compliance* adottate dalla OMISSIS;
- h) la Società ha manifestato la disponibilità a mettere l'Autorità nelle condizioni di verificare l'ulteriore sviluppo delle misure di prevenzione della corruzione adottate, attraverso la trasmissione di apposite informative;

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 delle menzionate memorie difensive presentate dalla Società, per l'eventuale seguito di competenza nei confronti della Società;

RITENUTO CHE l'Ufficio Vigilanza Misure Anticorruzione e Trasparenza potrà verificare la pubblicazione sul sito della Società, di quanto dalla stessa indicato e 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