



Presidente

OMISSIS

OMISSIS

Fasc. UCOM n. 4035/2024

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) avviato dalla 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;

VISTA la relazione istruttoria dell'Ufficio Operativo Misure Straordinarie e Commissariamenti di cui al prot. n. 0028330 del 21/02/2025;

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, con la quale, per quanto qui rileva, sono state disposte misure cautelari reali nei confronti della OMISSIS e della OMISSIS - nonché misura cautelare personale nei confronti del loro OMISSIS e OMISSIS;
- le ordinanze del riesame avverso le predette misure cautelari reali e personali, come indicate nel prosieguo del presente atto;
- il decreto adottato dal Tribunale di OMISSIS in data OMISSIS, con cui è stato disposto il rinvio a giudizio di diverse persone fisiche e OMISSIS, tra cui la OMISSIS, OMISSIS, il loro OMISSIS, un medico in servizio presso la OMISSIS, il OMISSIS della OMISSIS;
- gli scritti difensivi e la relativa documentazione, presentati dalla OMISSIS nel presente procedimento;
- la relazione istruttoria dell’Ufficio Operativo Speciale, Misure Straordinarie e Commissariamenti di cui al prot. n. 0028330 del 21/02/2025;
- la nota prot. n. 0029973 del 25/02/2025, 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 il 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:

- il OMISSIS presenta numerose strutture radicate nel territorio nazionale ed europeo, quali strutture ospedaliere, RSA, strutture riabilitative e poliambulatori. La OMISSIS (di seguito anche solo OMISSIS o Società) - è un’impresa che presta servizi sanitari in regime di accreditamento con il SSN. La stessa ha acquisito mediante fusione per incorporazione la OMISSIS, cancellata dal registro delle imprese a decorrere dal 1.2.2024;
- con decreto adottato dal Tribunale di OMISSIS in data OMISSIS è stato disposto il rinvio a giudizio:
 - a) della OMISSIS, per illecito amministrativo di cui all’art. 24 del d.lgs. 231/2001, dipendente dal reato presupposto di truffa aggravata, di cui all’art. 640, comma 2, n. 1, c.p. imputato al suo OMISSIS;
 - b) della OMISSIS per illecito amministrativo di cui all’art. 24 del d.lgs. 231/2001, dipendente dal reato presupposto di truffa aggravata, di cui all’art. 640, comma 2, n. 1, c.p. imputato al suo



OMISSIS; nonché per illecito amministrativo di cui all'art. 24 *bis* del d.lgs. 231/2001 dipendente dai reati di cui agli artt. 110 e 615 *ter*, commi 1, 2 n. 1 e 3 c.p. imputato al medico OMISSIS in servizio presso la stessa;

- c) del OMISSIS delle menzionate OMISSIS per i reati di cui agli artt. 81, comma 2, 110 e 640, comma 2, n. 1 c.p. in concorso con l'allora responsabile del NOC della OMISSIS nonché per i reati di cui agli artt. 110, 476, 479 c.p. in concorso con la predetta imputata e con il OMISSIS, parimenti rinviati a giudizio per i predetti reati;
- d) del medico in servizio OMISSIS per i reati di cui agli artt. 110 e 615 *ter*, commi 1, 2 n. 1 e 3 c.p. e 476, commi 1 e 2, 479;
 - le condotte delittuose che hanno determinato il rinvio a giudizio sono compiutamente descritte nell'ordinanza di misure cautelari del OMISSIS e nelle successive ordinanze del Tribunale del Riesame indicate nelle pagine che seguono alle quali si rinvia *per relationem*. In estrema sintesi giova qui rappresentare che:
 - 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;
 - sono stati contestati al OMISSIS della Società:
 - il reato di truffa aggravata ai sensi dell'art. 640 c.p., comma 2, n.1., c.p., in concorso con l'allora responsabile del NOC della OMISSIS di OMISSIS, per aver riportato nelle schede di dimissione ospedaliera SDO indicazioni relative a prestazioni convenzionate non conformi alle risultanze delle cartelle cliniche o, comunque, incongruenti rispetto alle attività diagnostiche o terapeutiche effettivamente praticate. In modo sarebbero stati attribuiti dei D.R.G. che avrebbero comportato un rimborso maggiore a carico del Sistema Sanitario. Tale condotta delittuosa avrebbe procurato alla OMISSIS un illecito profitto di € 263.047,05 e alla OMISSIS di € 160.887;
 - i reati di falso ai sensi degli artt. 476, commi 1 e 2, e 479 c.p., quale istigatore, in concorso con l'allora responsabile del NOC dell' OMISSIS, con il OMISSIS della OMISSIS e altri dipendenti del NOC, in quanto nel verbale relativo alla verifica ispettiva del personale parasanitario effettuata in data 9.7.2019 presso la OMISSIS non sarebbe stata riportata la carenza di personale ausiliario in orario notturno (tra le ore 21 e le ore 7) in violazione di quanto previsto dalla L.R. n. 39/1988, con ciò attestando falsamente, in modo implicito, l'assenza di tale profilo di criticità;
 - sono stati contestati al OMISSIS della OMISSIS i predetti reati di falso;
 - sono stati contestati al medico OMISSIS i reati di cui agli artt. 110 e 615 *ter*, commi 1, 2 n. 1 e 3 c.p. e i reati di falso di cui agli artt. 476, commi 1 e 2, e 479 c.p., in concorso con l'allora



responsabile del Noc. Il medico si sarebbe abusivamente introdotto nel sistema telematico predisposto dalla Regione OMISSIS e deputato al controllo delle cartelle cliniche, utilizzando le credenziali di accesso della responsabile del NOC, per effettuare il controllo di n. 16 cartelle, senza operare alcun abbattimento, ed avrebbe attestato falsamente nel verbale del Noc del OMISSIS che la predetta responsabile sarebbe stata presente presso la OMISSIS ed avrebbe proceduto ad effettuare controlli su 16 cartelle cliniche, laddove, invece, i dati relativi ai predetti controlli erano stati inseriti nell'apposito sistema informatico direttamente dal medico;

- in relazione alle predette condotte l'ordinanza del Tribunale di OMISSIS del OMISSIS:
- a) ha disposto ai sensi degli articoli 19 e 53 del d.lgs. 231/2001 nei confronti della OMISSIS il sequestro preventivo per equivalente della somma corrispondente al profitto del reato di cui al capo n. 2 pari a € 263.047,05 e nei confronti di OMISSIS - il sequestro preventivo per equivalente della somma corrispondente al profitto del reato di cui al capo n. 3 pari a: € 160.887,97;
- b) ha disposto nei confronti del OMISSIS la misura cautelare personale del divieto temporaneo di esercitare attività imprenditoriali e di ricoprire uffici apicali in seno ad imprese e persone giuridiche per la durata di quattro mesi in relazione ai reati di falso;
- con ordinanza (non conosciuta) del OMISSIS il GIP del Tribunale di OMISSIS ha rigettato la richiesta di dissequestro delle predette somme presentata dal OMISSIS delle OMISSIS. Con successiva ordinanza del OMISSIS il Tribunale del riesame ha rigettato l'appello avverso l'ordinanza del OMISSIS per difetto di legittimazione dell'appellante;
- con atto del OMISSIS il GIP del Tribunale di OMISSIS ha rigettato la richiesta di revoca delle misure reali disposte nei confronti delle OMISSIS in esame, dando atto che "permangono allo stato i presupposti del vincolo cautelare imposto". Con successiva ordinanza del Tribunale del riesame del OMISSIS è stato accolto l'appello contro l'ordinanza del OMISSIS presentato nell'interesse di OMISSIS e, per l'effetto, è stata disposto il dissequestro e la restituzione delle somme sequestrate all'avente diritto. Secondo quanto si apprende dalla memoria difensiva della Società il P.M. non avrebbe presentato ricorso in Cassazione avverso quest'ultima pronuncia;
- dall'esame del fascicolo storico della OMISSIS presente sulla banca dati Telemaco risulta che con ordinanza (non conosciuta) del OMISSIS il Tribunale del riesame ha disposto il dissequestro anche delle somme precedentemente sequestrate a quest'ultima;
- con ordinanza (non conosciuta) del OMISSIS il GIP del Tribunale di OMISSIS ha rigettato la richiesta di revoca della misura cautelare interdittiva personale emessa nei confronti del OMISSIS delle OMISSIS in esame. Con successiva ordinanza del OMISSIS, depositata il OMISSIS, del Tribunale del riesame è stato rigettato l'appello avverso la predetta ordinanza del OMISSIS, ritenendo che sussistesse nel caso di specie la gravità indiziaria del reato di falso in atto pubblico ascritta al OMISSIS delle OMISSIS. La misura interdittiva in esame risulta oggi cessata perché è decorso naturale del suo termine di durata;

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. 105482 del 13/09/2024 è stato comunicato alla società OMISSIS (di seguito solo OMISSIS o Società), ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241/1990 e s.m.i., l'avvio del procedimento finalizzato a formulare una proposta di adozione di misure straordinarie ai sensi dell'articolo 32 d.l. 90/2014 e s.m.i. nei suoi confronti in relazione ai fatti di reato di cui al procedimento penale in oggetto, con particolare riferimento a quelli riportati ai capi 2), 3), 61), 69) dell'ordinanza di misure cautelari emessa in data OMISSIS dal Tribunale di OMISSIS, relativi ai reati di cui agli artt. 322, 615 ter commi 1, 2 n.1 e 3, 640 comma 2, n. 1, c.p., nonché agli illeciti amministrativi contestati alla Società in indirizzo ai sensi del d.lgs. 231/2001¹;
- con nota acquisita al prot. n. 108122 del 19/09/2024, la Società ha formulato richiesta di accesso agli atti - cui è stato dato riscontro con nota prot. n. 0110666 del 25/09/2024;
- con successiva nota acquisita al prot. n. 0121421 del 18/10/2024, la Società ha presentato memoria difensiva, chiedendo l'archiviazione del presente procedimento;
- con nota prot. n. 133551 del 14/11/2024 la Società è stata chiamata in audizione per conoscere le misure adottate per prevenire ulteriori reati o illeciti, ed in particolare, quelle di carattere tecnico, organizzativo e relative al personale;
- a seguito dell'audizione, la Società con nota prot. n. 011149213 del 13/12/2024 ha presentato memoria conclusionale;

CONSIDERATO CHE, con la memoria difensiva acquisita al prot. 0121421 del 18/10/2024 la Società ha chiesto l'archiviazione del presente procedimento, rappresentando che:

- le imputazioni formulate nell'ambito del procedimento penale n. OMISSIS R.G.N.R. nei confronti di soggetti apicali o di soggetti sottoposti alla direzione e vigilanza di questi ultimi (truffa aggravata e accesso abusivo a sistema informatico), sarebbero del tutto estranee al fenomeno corruttivo, rilevante ai sensi dell'art. 32, comma 1, del d.l. 90/2014. Le predette condotte, inoltre, non potrebbero considerarsi come propedeutiche o contigue alla commissione del reato di istigazione alla corruzione, contestato solo alla responsabile del NOC della OMISSIS di OMISSIS, posto che il relativo capo d'imputazione dell'ordinanza cautelare non metterebbe in correlazione l'istigazione con le ipotesi di truffa aggravata e accesso abusivo a sistema informatico. Infine, il reato di istigazione alla corruzione avrebbe valore residuale e sarebbe integrato solo quando la parte verso cui è rivolta non aderisce, come avvenuto nel caso di specie. Tale circostanza, tuttavia, rivelerebbe, come indice dell'impermeabilità alla sollecitazione corruttiva da parte del OMISSIS della Società;

¹ La OMISSIS risulta cancellata dal registro delle imprese a decorrere dal 1.2.2024 pertanto il presente procedimento è stato aperto solo nei confronti della OMISSIS, che ha acquisito mediante fusione per incorporazione la OMISSIS.



- il giudicato cautelare formatosi in merito all'imputazione di truffa aggravata escluderebbe la sussistenza del *fumus commissi delicti* con riferimento a tale reato. Conseguentemente nel presente procedimento occorrerebbe fare riferimento al menzionato giudicato cautelare e non al decreto che dispone il giudizio. Tale atto, infatti, è privo di motivazione ed adottato "in una fase procedimentale – quella dell'udienza preliminare – che può definirsi di passaggio" (pag.7). Al riguardo la difesa ha fatto presente che non vi sono intercettazioni dalle quali risultano date indicazioni e/o direttive volte a realizzare una falsa o infedele compilazione delle SDO. Inoltre, secondo il consulente tecnico della Società, "la documentazione, la codifica ed il flusso informativo (nonché contabile) tra le due OMISSIS e l'OMISSIS di OMISSIS sia stato corretto e conforme alla normativa in essere nel SSN e SSR di Regione OMISSIS in 104 casi su 112. Infatti, le uniche "discordanze" rilevate riguardano sei casi nel DRG 408 nonché un caso per il DRG 151 ed uno per il DRG 304" (v. all. 7). Pertanto, lo stesso ha individuato una differenza di valore di rimborso tra il DRG attribuito dalla OMISSIS e quello ritenuto dal consulente pari, complessivamente, per le OMISSIS, a 15.064,76 euro per i tre anni presi in considerazione dalle indagini (in luogo dei complessivi 414.680,88 euro calcolati per le OMISSIS dai consulenti del PM), che, considerata la marginalità del dato, integra perfettamente il margine di errore di codificazione (v. p. 64 parere pro veritate Prof. Nonis, all. 7)" (pag. 10-11);
- in merito al reato presupposto di accesso abusivo a sistema informatico, non sussisterebbero le condizioni per contestare il dipendente illecito amministrativo alla Società. Secondo la difesa la OMISSIS non sarebbe responsabile di tale reato in quanto, a voler ritenere che sia stato commesso, ciò non sarebbe avvenuto nell'interesse o vantaggio della Società, come invece richiesto dall'art. 5 d.lgs. 231/2001, né sarebbe dipeso dall'omessa o inadeguata predisposizione di modelli di organizzazione, gestione e controllo per la prevenzione di crimini informatici. Il delitto di truffa aggravata, per l'esecuzione del quale sarebbe stato commesso il reato di accesso abusivo, non sussiste e, pertanto, non sarebbe ravvisabile alcun interesse o vantaggio patrimoniale della Società all'utilizzo da parte del medico OMISSIS delle credenziali dell'allora responsabile del NOC per l'espletamento dell'attività di validazione sul sistema informatico della Regione.

La difesa, inoltre, ha fatto presente che la validazione senza alcun abbattimento delle 16 cartelle cliniche controllate il OMISSIS sarebbe corretta, secondo il parere *pro veritate* presentato dal proprio consulente. La stessa ha poi evidenziato che le misure di prevenzione di reati informatici poste in essere dalla Società non avrebbero rilevanza nel caso in esame, dove il pubblico ufficiale avrebbe consegnato le proprie credenziali al dipendente della società privata (ossia la OMISSIS) per l'espletamento di una certa attività delegata. Conseguentemente i modelli organizzativi da esaminare sarebbero quelli della OMISSIS e non quelli della OMISSIS. Infine, secondo la tesi difensiva, non vi sarebbero, comunque, prove sufficienti per sostenere il *fumus commissi delicti* in quanto la responsabile del NOC della OMISSIS avrebbe disposto di credenziali, cui era attribuita la funzionalità c.d. "SUPER", che le avrebbero consentito, comunque, di effettuare variazioni alle cartelle cliniche già controllate. Mancherebbero anche riscontri in merito al fatto che la



menzionata responsabile non fosse in servizio il OMISSIS o che le credenziali fossero state effettivamente utilizzate dall'imputato;

CONSIDERATO CHE in data 28 novembre 2024 si è svolta l'audizione della Società per conoscere le misure adottate per prevenire ulteriori reati o illeciti, ed in particolare, quelle di carattere tecnico, organizzativo e relative al personale. Più precisamente, dopo una sintesi di tutti gli illeciti contestati alla Società e alle persone fisiche ad essa riconducibili, compreso il reato di falso ideologico di cui al capo 68 dell'ordinanza del GIP, si è svolto il pieno contraddittorio su tutte le predette fattispecie. Nel corso del contraddittorio è stato chiesto alla Società di indicare; (i) come sia stata data attuazione alla misura cautelare personale, adottata nei confronti del OMISSIS delle OMISSIS in esame; (ii) l'attuale ruolo dell'allora OMISSIS rinviato a giudizio; (iii) la posizione del OMISSIS della responsabile del NOC all'interno della Società. Al riguardo la Società:

- con riferimento al OMISSIS, ha chiarito che quest'ultimo è stato sospeso dalle proprie funzioni per il periodo di efficacia dell'interdittiva. Successivamente alla scadenza naturale della misura sopra menzionata, previo confronto con l'OdV e il legale della Società, stante l'annullamento in sede di riesame del sequestro preventivo, l'imputato ha ripreso le proprie funzioni. Nei suoi confronti non è stato adottato alcun atto formale – salva una presa d'atto, da parte del Consiglio di amministrazione, della sospensione dell'esercizio delle funzioni comunicata dall'imputato – in quanto a livello organizzativo non ve ne era la necessità. L'Amministratore delegato aveva già le medesime deleghe del OMISSIS e OMISSIS. Tutti i Consigli di amministrazione, che hanno avuto luogo nel periodo della predetta sospensione, sono stati svolti senza la presenza dell'imputato;
- con riferimento alla posizione dell'allora OMISSIS, ha comunicato che quest'ultimo è cessato dalla carica a seguito delle contestazioni mosse in sede penale ed oggi la sua attività è limitata a quella di consulente ortopedico;
- con riferimento alla posizione del OMISSIS della responsabile del NOC della OMISSIS, ha chiarito che quest'ultimo è un OMISSIS ed è stato assunto circa 25 anni fa presso la sede legale della Società ed è ancora dipendente di quest'ultima.
- con riferimento alle attività svolte a seguito del giudizio penale da cui è scaturito l'odierno procedimento, ha indicato la struttura del OMISSIS e ha fatto presente:
 - a) che l'OdV ha effettuato due accessi presso le due strutture sanitarie coinvolte, finalizzati, in particolare, a verificare la modalità operativa seguita nella gestione delle cartelle cliniche e, in particolare, il processo relativo all'inserimento dei codici utili a generare il DRG ed ha accertato che: 1) i codici DRG sono codici non inseriti direttamente dalle singole strutture sanitarie, bensì, risultato da un algoritmo della combinazione dei c.d. codici di procedura e codici di intervento inseriti, in sala operatoria, a conclusione degli interventi da parte dei vari chirurghi operatori; 2) i chirurghi, che hanno eseguito gli interventi e che hanno inserito i codici utili a determinare i DRG delle cartelle cliniche contestate, sono diversi. Conseguentemente, se fosse fondata la tesi accusatoria, anche quest'ultimi avrebbero dovuto essere indagati in concorso con i dipendenti del NOC e il OMISSIS in quanto solo questi, avrebbero potuto con la loro condotta materiale



determinare codici DRG più favorevoli alla struttura sanitaria, non il OMISSIS, che, invece, non svolge attività operativa utile alla definizione dei DRG, occupandosi, viceversa, della gestione dei rapporti istituzionali;

- b) che svolge costantemente prestazioni extra budget e, quindi, non avrebbe, comunque, ricevuto alcuna utilità dal predetto reato di truffa aggravata;
- c) che al OMISSIS non è stato imputato alcun reato di corruzione;
- d) che è dotata di un modello di organizzazione gestione (MOG) sin dal 2009 ed è oggetto di un costante aggiornamento. Attualmente sono in corso le revisioni, per adeguarlo alle recenti modifiche normative introdotte nell'agosto del 2024. Le strutture sanitarie OMISSIS coinvolte nel procedimento penale sono dotate di un proprio piano anticorruzione, curano gli adempimenti previsti in materia e hanno recentemente adottato procedure di prevenzione dedicate alla assunzione e gestione del personale. La formazione del personale risulta da dedicati piani formativi e da schede di riscontro del personale coinvolto.

CONSIDERATO CHE la con nota acquisita al prot. n. 149213 del 13/12/2024 la Società ha presentato una memoria conclusionale con cui:

- ha ribadito l'insussistenza dei presupposti per l'avvio del procedimento amministrativo ai sensi dell'articolo 32 del D.L. 90/2014, stante l'assenza di fattispecie delittuose di tipo corruttivo contestate agli imputati. Con riferimento ai reati di truffa aggravata, accesso abusivo a sistema informatico e istigazione alla corruzione ha rinviato a quanto già osservato nella prima memoria difensiva. Con riferimento al reato di falso ideologico di cui al capo 68 dell'ordinanza del GIP, ha osservato come il relativo capo d'imputazione non sia stato menzionato nella comunicazione di avvio del procedimento e come quest'ultimo non sia stato considerato dalla nota dell'Ufficiale di Collegamento della Guardia di Finanza. Ha evidenziato, inoltre, che in relazione ad esso non sono contestati alla Società addebiti o responsabilità ai sensi del d.lgs. 231/2001 e, pertanto, sarebbe irrilevante nel presente procedimento. Né sarebbe possibile sostenere che il reato di falso ideologico in esame sia correlato al delitto di istigazione alla corruzione ex art. 322 c.p. dato che quest'ultimo è fattispecie unilaterale, residuale, secondo la difesa, rispetto alle fattispecie di corruzione consumata o tentata;
- ha evidenziato che le OMISSIS in esame fanno parte del OMISSIS e sono caratterizzate dalla presenza, per ognuna di essa, di una Direzione Amministrativa e una Direzione Sanitaria, con una elevata segregazione delle funzioni. Il OMISSIS ha sempre svolto funzioni del tutto estranee alle procedure operative delle singole strutture sanitarie quali, in particolare, quelle connesse alla gestione e contabilizzazione delle cartelle cliniche, di competenza delle varie Direzioni Sanitarie e amministrative della singola struttura;
- ha indicato di non aver assunto alcuna misura organizzativa nei confronti del OMISSIS in conseguenza della misura cautelare personale disposta nei suoi confronti poiché l'amministratore delegato aveva le medesime deleghe dell'imputato. Parimenti non sono state



adottate misure nei confronti del medico OMISSIS rinviato a giudizio, considerato, da un lato, gli esiti delle verifiche effettuate dall'Organismo di Vigilanza e, dall'altro, la constatazione che l'ipotesi investigativa non risultava sufficientemente riscontrata.

- ha fatto presente che attualmente OMISSIS non è più dipendente della Società, avendo rassegnato le dimissioni e, pertanto il rapporto di lavoro si è interrotto dal OMISSIS; la responsabile del NOC della OMISSIS di OMISSIS è andata in pensione da tre anni; il OMISSIS rinviato al giudizio, al tempo di emissione dell'ordinanza cautelare (OMISSIS), era già cessato dall'incarico: quest'ultimo il 4.11.2020 ha preavvisato le sue dimissioni al successivo 31 dicembre, ma, causa covid, il passaggio di consegne al nuovo OMISSIS è stato anticipato all'11.12.2020;
- ha indicato che l'OdV ha interloquuto con i difensori della Società nell'ambito del procedimento penale ed ha avuto accesso a tutta la documentazione penale; ha espletato specifici controlli sulle cartelle contestate e sulle modalità operative seguite dalle singole OMISSIS nella gestione delle cartelle cliniche e, in particolare, nel processo relativo all'inserimento dei codici utili a generare il. DRG;
- ha fatto presente di essere dotata di un sistema integrato di prevenzione penale dei reati 231, anticorruzione e sistema di qualità. A seguito dell'ordinanza di misure cautelari ha conferito incarico alla KPMG per l'aggiornamento del MOG, approvato da Consiglio di amministrazione il 24.01.2022. Attualmente è in corso un'ulteriore revisione in considerazione delle modifiche normative intervenute;
- ha sottolineato altresì di aver curato la formazione del personale in merito alla prevenzione penale nonché alle procedure idonee alle segnalazioni di illeciti;
- ha indicato che in data 31.05.2023 è stata adottata, sia dalla OMISSIS che dalla OMISSIS, la "Procedura per la gestione del personale", ritenendo che la procedura di reclutamento del personale sia una misura atta a prevenire il fenomeno corruttivo;

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;

RITENUTO CHE:



- la trattazione in sede di audizione di tutte le fattispecie penali brevemente ricordate nelle pagine che precedono e l'attribuzione a quest'ultima di un termine per la presentazione di ulteriori scritti difensivi e documenti successivamente alla predetta audizione hanno consentito di istaurare un contraddittorio pieno su tutte le predette condotte delittuose;
- 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;
- tra le condotte illecite contestate all'allora OMISSIS e OMISSIS della Società c'è 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. Parimenti il reato di accesso abusivo a sistema telematico contestato al medico in servizio presso la Società potrebbe rilevare nel caso di specie come situazione anomala nell'esecuzione delle attività in regime di accreditamento con il SSN, che parimenti può astrattamente giustificare il ricorso alle misure straordinarie di cui al citato articolo 32 secondo quanto previsto dalle Prime Linee Guida e dalle Quarte Linee Guida, dal momento che il sistema telematico violato sarebbe proprio quello predisposto dalla Regione OMISSIS per la verifica delle cartelle di dimissioni;
- tuttavia, gli elementi probatori acquisiti nel corso della presente istruttoria non consentono di ritenere che le condotte di truffa a danno del SSN siano corroborate da sufficienti riscontri oggettivi, idonei a fondare un giudizio prognostico di responsabilità nei confronti dei soggetti agenti, e, pertanto, le stesse non possono considerarsi, ai fini del presente procedimento, quali "fatti accertati", nel senso richiesto dal menzionato articolo 32 e dalle citate Linee Guida. Depongono in tal senso sia l'ordinanza del Tribunale del riesame del OMISSIS, che ha accertato l'assenza del *fumus* in relazione al menzionato reato di truffa, e che non risulta essere stata impugnata, sia il mero richiamo nel decreto che dispone il giudizio ai capi di imputazione dell'ordinanza del GIP annullata in parte *qua* in sede cautelare.

Al riguardo occorre considerare che il Tribunale del riesame in data OMISSIS, nell'accogliere l'istanza della Società avverso la misura cautelare reale, ha ritenuto che il quadro accusatorio sia «*talmente ambiguo da non consentire di formulare un giudizio di sussistenza del fumus del reato di truffa aggravata contestata*» (pag.3). Più precisamente il Tribunale dopo aver richiamato la vicenda penale e la giurisprudenza in materia ha ritenuto che: «*alla luce della stessa giurisprudenza di legittimità in materia ma di d.g.r. la possibilità di configurare in capo al sanitario il reato di falso ideologico nelle ipotesi di erronea attribuzione di classe diagnostica, con conseguente maggiore rimborso, già citata dal p.m. nella richiesta cautelare (...) la truffa ascritta non può essere obiettivamente sostenuta in un quadro accusatorio così delineato*». (pag. 3). L'ordinanza del riesame del OMISSIS ha evidenziato, infatti, che: (i) sussiste un'obiettiva incertezza scientifica in relazione alla classificazione di alcuni 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, *"ritenendo la distinzione tra classi di codificazione particolarmente agevole e dalla soluzione quasi necessitata"* (pag. 4); (iii) non è stata effettuata alcuna valutazione circa il valore dimensionale del fenomeno di presunta dolosa falsa attribuzione di codici diagnostici; (iv) l'analisi a campione svolta in sede investigativa è stata svolta secondo un criterio non casuale, ma predeterminato, preselezionando le cartelle sulla base di codici DRG prescelti; (v) la valutazione tecnica di parte non ha tenuto conto, in numerosi casi, degli stessi costi vivi degli interventi e dei materiali impiantati, costi che, ove valutati, avrebbero reso del tutto antieconomico il ricorso alla classificazione ritenuta corretta dai consulenti del pm.

L'ordinanza in esame ha, quindi, concluso che: *«a fronte quindi di un quadro connotato da tale incertezza scientifica, dalla persuasività delle considerazioni spese dal consulente di parte, non efficacemente contrastate nel merito dai consulenti della Procura, e delle obiettive lacune dell'attività investigativa, non ritiene il collegio ravvisabile la truffa aggravata ascritta all'ente»* (pag. 5);

- in simile contesto le incertezze che connotano l'ipotesi di truffa aggravata si riflettono anche sul collegamento tra tale reato e quello di accesso abusivo al sistema informatico della Regione OMISSIS non consentendo di ritenere accertato nel caso di specie il danno che tale accesso avrebbe arrecato al SSN;
- tra le condotte contestate al OMISSIS vi sono anche i reati di falso ai sensi degli artt. 476, commi 1 e 2, e 479 c.p., quale istigatore, in relazione ai quali il GIP ha disposto nei suoi confronti la misura cautelare personale del divieto temporaneo di esercitare attività imprenditoriali e di ricoprire uffici apicali in seno ad imprese e persone giuridiche per la durata di quattro mesi. Il Tribunale del riesame in data OMISSIS ha rigettato l'appello avverso il diniego della revoca della misura personale *de qua*, dando atto, tuttavia: (i) di specifiche attività corruttive a favore della responsabile del NOC che più o meno fino al 2012 si sarebbe recata abitualmente in gioielleria e scegliere oggetti, che sarebbero stati poi pagati da personale delle cliniche riconducibili alla OMISSIS (pag.2); (ii) di una posizione di supremazia del OMISSIS della Società nei confronti del soggetto pubblico controllante, da cui deriverebbe un'opacità dei rapporti di controllo del NOC nei riguardi della OMISSIS (pag.3); (iii) dell'atteggiamento accondiscendente della responsabile del NOC della OMISSIS nei confronti della Società, al fine di avere una migliore sistemazione lavorativa del OMISSIS, già dipendente della Società. Parimenti il Tribunale del riesame in data OMISSIS in sede di appello avverso il diniego della revoca della misura reale ha acclarato che: *«Che il OMISSIS fosse poi, a prescindere dalle contestazioni, involto in ulteriori e specifiche attività corruttive in concorso con la OMISSIS è dato pienamente emerso dal compendio in atti attraverso fatti pacifici, a prescindere dall'elevazione di formali incolpazioni. Inoltre, è pacifico il concorso dei predetti nel reato di falso di cui al capo 68 che riguarda le vicende relative al controllo da parte del nucleo al cui apice vi era la OMISSIS presso la OMISSIS acquisita dal OMISSIS, eseguito nei mesi di OMISSIS a seguito di denuncia sindacale, relativa alla carenza di personale*



infermieristico e all'assenza di personale socio assistenziale nelle ore notturne, in violazione di legge (pag. 6). E' evidente quindi che l'effettività dei controlli svolti dal nucleo gestito dalla OMISSIS fosse risibile, a fronte della palese prodigarsi della donna e dei suoi dipendenti per favorire gli interessi del coindagato, organizzando ispezioni concordate anziché a sorpresa e studiando minuziosamente il contenuto dei verbali, al fine di compiacerlo».

Tali risultanze, tuttavia, non sono sufficienti nel caso di specie a legittimare l'esercizio del potere di cui all'art. 32 del d.l. 90/2014 e s.m.i. posto che, da un lato, manca l'imputazione per reati di corruzione e, dall'altro, non risulta accertato il presupposto previsto dall'art. 10 bis della predetta norma, la quale richiede come condizione ulteriore - rispetto a quelle previste dai commi 1 ed 8 - che le condotte illecite o eventi criminosi siano poste in essere ai danni del Servizio sanitario nazionale. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, il danno derivante al SSN è stato originariamente accertato (ordinanza del GIP poi annullata in parte *qua*) solo in relazione al reato di truffa e non in relazione agli altri illeciti contestati;

RITENUTO che il rinvio a giudizio di cui sopra non consente di superare le osservazioni sopra esposte, posto che tale rinvio si limita a fare propri i capi d'imputazione dell'ordinanza del GIP, in parte *qua* annullata;

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 amministrazione e gestione poste in essere dalla Società, come dalla stessa indicate e documentate nelle memorie difensive e sopra riportate. L'insieme delle predette misure mostra che la Società ha intrapreso un cammino volto a ristabilire nel suo interno un agire secondo i parametri della legalità, che, tuttavia, deve proseguire ed implementare. Le considerazioni svolte dal Tribunale del riesame nelle ordinanze del OMISSIS e del OMISSIS sul ruolo del OMISSIS della Società, stante la permanenza di quest'ultimo nelle cariche di OMISSIS e OMISSIS, imporrebbero un'attenta riorganizzazione volta a sterilizzare gli effetti sulla Società delle condotte illecite imputate a quest'ultimo;

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, 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 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