

INFORMAZIONE ALLA STAMPA

DANNO ERARIALE DI CIRCA 60 MILIONI DI EURO

ALLA REGIONE LOMBARDIA

A. L'informazione in generale

All'esito di una complessa ed articolata attività istruttoria, di natura mista, perché fondata sugli analitici e puntuali riscontri di contabilità finanziaria, integrati dalle fonti probatorie provenienti dai giudizi penali, con la fondamentale collaborazione della Guardia di Finanza di Milano (GdF) -delegata anche per l'esecuzione dei sequestri conservativi-, la procura regionale della Corte dei conti per la Lombardia ha definito gli accertamenti relativi al finanziamento da parte della Regione Lombardia della Fondazione Salvatore Maugeri (Fondazione/FSM), ente ospedaliero accreditato con il sistema sanitario regionale (SSR).

A seguito della definizione delle attività informative con la completa acquisizione di tutte le pertinenti prove documentali, e con l'audizione dei dirigenti regionali informati sui fatti, è emersa la distrazione dal finanziamento delle c.d. funzioni non tariffabili, dei contributi regionali a finalità vincolata per l'importo stimato nell'invito a dedurre nella misura di euro 59.383.107 oltre interessi e rivalutazione monetaria.

L'istruttoria fondata sulla prova finanziaria-contabile e sulla prova penale ha permesso di accertare l'esistenza di un sistema illecito composto da soggetti interni all'amministrazione regionale e da soggetti esterni, che hanno cooperato in consapevole concorso per la distrazione delle risorse economiche dalle finalità pubbliche.

Il circuito di comportamenti viziati da illiceità economico-finanziaria si è svolto secondo le seguenti, fondamentali e collaudate fasi:

1) il Presidente pro-tempore della Regione Lombardia, on. Roberto Formigoni, si è adoperato per "deviare" la funzione pubblica a fini privati, avvalendosi dei "mediatori/agevolatori" Daccò Pierangelo e Simone Antonio, con interventi e pressioni sugli uffici regionali, mirati alla precisa finalità di drenare illecitamente una ingentissima quantità di risorse pubbliche, assegnate a copertura dei fondi destinati alle c.d. funzioni non tariffabili;

2) la Fondazione Maugeri, e per essa il suo presidente Umberto Maugeri e il direttore centrale Passerino Costantino, hanno distratto una cospicua parte dei predetti finanziamenti dalla prevista finalità di interesse pubblico ed hanno corrisposto, a valere sui contributi regionali ricevuti, notevolissime somme di denaro a tali soggetti "intermediari", anche attraverso la galassia di società, prevalentemente estere, a loro riconducibili, ed a loro volta hanno corrisposto parte delle somme ricevute da FSM al Presidente Formigoni sia in contanti, sia sotto forma di utilità patrimoniali di vario genere e natura.

Il rapporto di servizio è stato configurato nei confronti: in primo luogo dell'on. Roberto Formigoni, nella qualità di Presidente pro tempore della Regione Lombardia; della persona giudica che ha percepito i finanziamenti regionali, e pertanto della Fondazione Salvatore Maugeri, Clinica del lavoro e della riabilitazione, IRCCS, in persona del legale rappresentante pro tempore; delle persone fisiche in rapporto di immedesimazione con l'ente percettore, e dunque Maugeri Umberto, Presidente pro tempore della Fondazione, e Passerino Costantino, Direttore centrale pro tempore della Fondazione; ed infine di Simone Antonio, Daccò

Pierangelo e Mozzali Gianfranco, in considerazione dell'esistenza del rapporto di fatto nella gestione della provvista pubblica, dimostrato dal consolidato ed abituale sodalizio rivolto alla distrazione dalla finalità pubblicistica delle somme oggetto dei finanziamenti regionali.

B. I procedimenti amministrativi relativi alle FNT

Il sistema di finanziamento regionale delle FNT è stato strutturato in Lombardia su due livelli amministrativi.

Il primo costituito dalla c.d. delibera sulle regole, con la quale la giunta regionale determinava annualmente l'ammontare complessivo delle risorse finanziarie da destinare al finanziamento delle funzioni non tariffabili.

Sulla scorta di questo atto la giunta provvedeva quindi, a consuntivo, a liquidare le somme tra le varie funzioni e le diverse strutture sanitarie, fissando contemporaneamente i relativi criteri per la suddivisione del fondo stanziato in precedenza.

Con DGR VI/47417 del 29 dicembre 1999 veniva introdotta, a far data dal 1998, per la prima volta la funzione di riabilitazione di alta complessità con destinazione di un fondo specifico di lire 21 miliardi, dei quali lire 5.500.000.000 venivano assegnati alla Fondazione a fronte di una erogazione complessiva, riconosciuta alla stessa per le funzioni, di lire 9.047.000.000;

con DGR VII/2801 del 22 dicembre 2000 veniva confermato per l'anno 1999 lo stanziamento del fondo di lire 21 miliardi per remunerare la funzione di riabilitazione di alta complessità con riconoscimento per tale funzione alla Fondazione dell'importo di lire 6.401.000.000 a fronte di una erogazione complessiva, riconosciuta alla stessa per le funzioni, di lire 9.776.000.000;

con DGR VII/941 del 3 agosto 2000 veniva deliberato, con efficacia dal 10 settembre dello stesso anno, un aumento delle tariffe riferite ai DRG di riabilitazione in misura consistente e comunque congrua a coprire l'elevata complessità di talune prestazioni riabilitative e si stanziava un fondo di lire 40 miliardi, prelevandolo dalla quota di fondo sanitario regionale prevista per la remunerazione delle prestazioni di ricovero e cura, destinato alle sole prestazioni riabilitative di qualità;

con DGR VIII/5117 del 15 giugno 2001 veniva riconosciuto alla Fondazione Salvatore Maugeri, per il periodo 1 settembre - 31 dicembre 2000, una quota del predetto fondo destinato alle prestazioni riabilitative di qualità per un importo di lire 5.367.770.000;

con DGR VIII/5348 del 2 luglio 2001 veniva riconosciuta per l'anno 2000 la funzione di complessità nella riabilitazione erogando così alla Fondazione, a titolo di funzioni la somma complessiva di lire 11.228.000.000 (di cui lire 7.340.000.000 per la funzione di riabilitazione di alta complessità);

con DGR VIII/9423 del 14 giugno 2002 si continuava a riconoscere la funzione di alta complessità nella riabilitazione, insieme a quella di qualità - per la quale si manteneva lo stanziamento del fondo - erogando così a favore della Fondazione Salvatore Maugeri per l'anno 2001 la somma di euro 12.607.734, pari a più del doppio di quella dell'anno precedente (di cui euro 10.701.052 per le funzioni di qualità e alta complessità nella riabilitazione), nonostante la DGR n. VII/5349 del 2 luglio 2001 avesse stabilito la eliminazione di detta funzione "in ragione degli incrementi tariffari già disposti dalla DGR n. VI/941 del 3 agosto 2000 per le prestazioni

di riabilitazione specialistica e del fondo stanziato per la qualità dell'assistenza erogata in ambito riabilitativo";

con DGR VIII/2914 del 9 maggio 2003 e DGR VIII/4059 dell'8 agosto 2003 venivano erogati euro 15.601.760 per l'anno 2002 (di cui euro 8.137.810 per la qualità nella riabilitazione ed euro 5.425.240 per la riabilitazione di alta complessità);

con DGR VIII/7250 del 23 aprile 2004 venivano erogati euro 17.003.021 per l'anno 2003 (di cui euro 6.477.420 per la funzione di qualità ed euro 8.291.200 per la funzione di alta complessità nella riabilitazione) benché con DGR del 4 marzo 2003 si fosse deliberato di non procedere alla distribuzione del fondo annuale previsto per la incentivazione della qualità nelle more del riordino della rete riabilitativa intervenuto con DGR nr. VIII/9883 del 16 dicembre 2004;

con DGR VIII/370 del 20 luglio 2005 venivano erogati euro 19.197.636 per l'anno 2004 (di cui euro 17.134.791 per le funzioni di qualità e alta complessità nella riabilitazione);

con DGR VIII/3065 dell'agosto 2006 venivano erogati euro 22.788.306 per l'anno 2005 (di cui euro 19.022.627 per le funzioni di qualità e alta complessità nella riabilitazione);

con DGR VIII/5159 del 25 luglio 2007 venivano erogati euro 24.359.487 per l'anno 2006 (di cui euro 18.871.233 per le funzioni di qualità e alta complessità nella riabilitazione) e, benché con la DGR or. VIII/1375 del 14 dicembre 2005 c.d. delle regole, si fosse ridotto il fondo destinato alla remunerazione delle funzioni per quell'anno a euro 481 milioni, con la DGR VIII/3639 del 28 novembre 2006 il fondo veniva ulteriormente ampliato di altri euro 134 milioni, per un importo totale di euro 615 milioni, superiore a quello stanziato per l'esercizio precedente;

con DGR VIII/7294 del 19 maggio 2008 e DGR VIII/8731 del 22 dicembre 2008 venivano erogati euro 23.710.231 per l'anno 2007 (di cui euro 15.989.142 per le funzioni di qualità e alta complessità nella riabilitazione) anche in esecuzione della DGR or. VIII/7860 del 30 luglio 2008 con la quale si era stanziato un fondo di circa euro 33 milioni destinato alla remunerazione della "qualità avanzata delle attività sanitarie di riabilitazione in degenza ordinaria "; si introduceva inoltre, la funzione di "complessità di erogazione delle attività di ricovero per enti gestori unici" con la quale si riconosceva alla Fondazione Salvatore Maugeri l'importo di euro 4.790.604;

con DGR VIII/9765 del 30 giugno 2009 venivano erogati euro 25.112.273 per l'anno 2008 (di cui euro 13.011.780 per la funzione di riabilitazione di alta complessità, euro 4.961.805 per la funzione di ente gestore unico ed euro 4.787.101 per la funzione di ricerca) e, a seguito dell'eliminazione della funzione di "qualità nella riabilitazione" prevista dalla DGR VIII/5743 del 31 ottobre 2007 (con effetti dall'anno 2008), veniva notevolmente aumentato il fondo destinato alla remunerazione della funzione di "riabilitazione di alta complessità", da euro 19 milioni a euro 28 milioni;

con DGR IX/133 del 17 giugno 2010 venivano erogati euro 26.465.910 per l'anno 2009 (di cui euro 15.270.759 per la funzione di riabilitazione di alta complessità ed euro 1.898.091 per la funzione di ente gestore unico);

con DGR IX/2132 del 4 agosto 2011 venivano erogati euro 20.743.682 per l'anno 2010 (di cui euro 11.292.960 per la funzione di riabilitazione di alta complessità ed euro 2.150.000 per la funzione di ente gestore unico) e, nonostante fosse stata approvata la legge regionale n. 7/2010

che prevedeva per gli I.R.C.C.S. (Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico) un aumento tariffario pari al 19% su tutti i DRG, si continuavano a prevedere ingenti erogazioni per la funzione non tariffabile della ricerca degli I.R.C.C.S. per un importo pari a euro 5.999.885.

C. Le condotte fonte del danno pubblico

Quanto alle funzioni non tariffabili (anni 1998 - 2011) in violazione degli obblighi di imparzialità ed esclusivo perseguimento dell'interesse pubblico, sono state assegnate ingenti somme del fondo sanitario regionale (FSR) in favore della Fondazione Salvatore Maugeri a titolo di remunerazione delle funzioni non tariffabili ed, in particolare, delle funzioni di "qualità nella riabilitazione" e di "riabilitazione di alta complessità", al fine di procurare alla Fondazione indebiti e sempre maggiori vantaggi e di soddisfare di anno in anno le richieste finanziarie della stessa.

I finanziamenti sono stati concessi, in violazione della pertinente normativa di settore (artt. 2 D.M. 14 dicembre 1994; 3 D.M. 30 giugno 1997; 8-sexies d.lgs. n. 502/92, come modificato dal d.lgs. n. 299/99; 1 e 8 l. r. n. 30/99; 1ss. e 12 legge n. 241/90):

- in difetto della previa rilevazione e determinazione dei "costi standard" necessari, ex lege, per la remunerazione delle funzioni non tariffabili;

- in assenza di rilevazione ed analisi dei maggiori costi che potessero giustificare il riconoscimento delle funzioni medesime e l'ammontare dei relativi stanziamenti;

-in mancanza della previa determinazione di reali ed oggettivi criteri di concessione e di riconoscimento delle funzioni, tanto che addirittura nelle delibere adottate dal 2005 al 2007 si indicavano gli importi complessivi riconosciuti a titolo di funzioni senza specificare le somme da imputarsi a ciascuna funzione;

-in assenza di formale istruttoria procedimentale, con trasposizione dei relativi risultati nella motivazione dell'atto di riconoscimento del beneficio economico;

-sulla scorta di decisioni meramente politico-discrezionali, di fatto avulsi dalle risultanze dell'istruttoria e senza indicazione della motivazione nel provvedimento finale;

- a consuntivo e con facoltà di destinazione quale quota indistinta, impedendo in tal modo ogni reale forma di controllo circa la destinazione e l'impiego dei finanziamenti da parte del beneficiario;

-in funzione di sostanziale ripianamento dei disavanzi realizzati dal privato erogatore le prestazioni sanitarie;

-in contraddizione con precedenti vincoli posti dalla stessa amministrazione in ordine all'an e al quantum del finanziamento, con duplicazione dello stesso;

- contro il parere dei funzionari della D. G. Sanità che proponevano, in più occasioni, la eliminazione delle funzioni di "qualità nella riabilitazione" e di "riabilitazione di alta complessità", ritenendole non giustificate.

Dopo l'assegnazione e la liquidazione, i finanziamenti sono stati distratti dalla finalità pubblicistica impressa dagli atti amministrativi di concessione e utilizzati, facendo ricorso a sofisticate modalità illecite, a beneficio dei soggetti facenti parte, in vario modo e con diversi ruoli, del sistema di devianza finanziaria.

D. Il danno pubblico ed i sequestri conservativi

Dagli atti rilevanti dei procedimenti penali risulta che negli anni 1998/2010 sono stati erogati alla Fondazione Salvatore Maugeri ingentissime somme a carico del FSR per il finanziamento delle funzioni non tariffabili.

La somma complessivamente erogata dalla regione Lombardia solo per le FNT qualità e alta complessità nella riabilitazione, nel periodo considerato, ammonta ad euro 162.335.380 così distinta (euro):

- anno 1998/alta complessità (a.c.): 2.840.512;
- anno 1999/a.c.: 3.305.840;
- anno 2000/ qualità (q): 2.772.221; a.c.: 3.790.793;
- anno 2001/q+a.c.: 10.701.052;
- anno 2002/ q: 8.137.810; a.c.: 5.425.240;
- anno 2003/ q: 6.477.420; a.c.: 8.291.200;
- anno 2004/ q+a.c.: 17.134.791;
- anno 2005/ q+a.c.: 19.022.627;
- anno 2006/ q+a.c.: 18.871.233;
- anno 2007/ q+a.c.: 15.989.142;
- anno 2008/ a.c.: 13.011.780;
- anno 2009/ a.c.: 15.270.759;
- anno 2010/ a.c.: 11.292.960.

Sempre dagli atti rilevanti dei procedimenti penali risulta che FSM, in persona dei soggetti indicati, previa costituzione di fondi extra bilancio pari complessivamente ad euro 73.383.107, corrispondeva ingenti somme di danaro quale remunerazione illecita destinata al p.u. e ai suoi intermediari, per il compimento di atti illegittimi in favore della Fondazione stessa, per un ammontare di euro 61.485. 583.

Il danno erariale è, allo stato degli atti, determinato nell'ammontare delle somme "retrocesse", a beneficio dei partecipanti al sistema illecito prima descritto, a valere sul complessivo finanziamento regionale preso in considerazione nel periodo indicato, e dunque nell'importo di euro 73.383.107,00.

Dal quantum del pregiudizio erariale contestato è stato detratto l'ammontare dei risarcimenti effettuati da FSM a favore della regione Lombardia che, secondo quanto risulta dagli atti acquisiti in istruttoria (deliberazione di giunta regionale 3476/2015), è complessivamente pari ad euro 14 milioni.

Allo stato degli atti non risultano corrisposte le provvisionali decise dal giudice ordinario. Nessuna rilevanza è stata riconosciuta alle confische disposte dal giudice penale nei

confronti degli incolpati, le quali hanno una rilevanza esclusivamente sanzionatoria e non risarcitoria del danno pubblico.

Dunque, allo stato degli atti il danno erariale è stato determinato in euro 59.383.107,00, oltre interessi e rivalutazione monetaria.

Il danno, in relazione alle risultanze dei procedimenti penali rilevanti, è stato contestato per l'intero a titolo di dolo, ed in via solidale tutti i soggetti partecipanti al sodalizio illecito, ma il provvedimento cautelare è stato limitato alle quote di profitto realizzate da ciascuno dei presunti responsabili.

In particolare:

FORMIGONI ROBERTO

Le utilità realizzate da Formigoni Roberto per effetto del descritto sistema illecito ammontano allo stato ad almeno euro 5.000.000, ed alla concorrenza di tale somma è stata azionata ed autorizzata la tutela cautelare;

MAUGERI UMBERTO

Il profitto realizzato da Maugeri Umberto per effetto del descritto sistema illecito ammonta allo stato ad almeno euro 4.000.000, ed alla concorrenza di tale somma è stata azionata ed autorizzata la tutela cautelare;

PASSERINO COSTANTINO

Il profitto realizzato da Passerino Costantino per effetto del descritto sistema illecito ammonta allo stato ad almeno euro 4.000.000,00, ed alla concorrenza di tale somma è stata azionata ed autorizzata la tutela cautelare;

DACCO' PIERANGELO

Il profitto realizzato da Daccò Pierangelo per effetto del descritto sistema illecito ammonta ad avviso della procura regionale ad almeno euro 15.000.000, ma la tutela cautelare è stata autorizzata fino alla concorrenza di euro 10.000.000;

SIMONE ANTONIO

Il profitto realizzato da Simone Antonio per effetto del descritto sistema illecito ammonta ad avviso della procura regionale ad almeno euro 15.000.000, ma la tutela cautelare è stata autorizzata fino alla concorrenza di euro 10.000.000.

Allo stato attuale, la Fondazione Maugeri non è destinataria di misure cautelari patrimoniali, in considerazione della sua relativa solvibilità finanziaria, oltre che della necessità di non arrecare pregiudizio allo svolgimento delle attività di pubblico interesse.

E. In sintesi

La Procura regionale della Corte dei conti della Lombardia ha contestato un danno erariale pari a circa 60 milioni di Euro, nei confronti di amministratori regionali, soggetti privati (persone fisiche e persona giuridica) ed intermediari, partecipanti ad un sodalizio illecito a danno dell'Amministrazione regionale nell'ambito dell'erogazione di finanziamenti a casa di cura privata. La Procura erariale ha, altresì, eseguito una pluralità di sequestri conservativi sul patrimonio (beni immobili, crediti anche a titolo di vitalizio, conti correnti bancari) di alcuni

dei presunti responsabili nei limiti delle quote di arricchimento personale: la vicenda dannosa è già stata oggetto di procedimenti penali che hanno rimesso alla sede civilistico-risarcitoria la puntuale quantificazione del pregiudizio per l'Erario regionale.

Trattasi, in particolare, di rimborsi da parte della Regione in favore di struttura privata a fronte dell'erogazione delle c.d. funzioni non tariffabili, per un importo cristallizzato annualmente con delibera di Giunta Regionale.

L'attività investigativa diretta ed effettuata dalla Procura della Repubblica di Milano ha consentito l'avvio di distinti procedimenti di responsabilità erariale con l'ausilio del Nucleo di Polizia Economico – Finanziaria di Milano della Guardia di Finanza, istruiti – in via autonoma - dalla Procura Regionale Contabile, anche con l'utilizzazione del protocollo d'intesa stipulato con la Procura penale.

Nel caso specifico, l'Ufficio inquirente della Corte dei conti ha accertato che, nell'arco temporale 1998 – 2011, in violazione degli obblighi di imparzialità ed esclusivo perseguimento dell'interesse pubblico, venivano assegnate ingenti somme del fondo sanitario regionale (FSR) in favore di soggetto privato a titolo di remunerazione delle funzioni non tariffabili, al fine di procurare al privato indebiti e sempre maggiori vantaggi e soddisfare di anno in anno le richieste finanziarie del medesimo. In tale quadro la Procura contabile ha imputato a titolo di dolo quale danno erariale le somme – in termini di quota parte del finanziamento regionale ricevuto dal soggetto privato - “retrocesse” dal medesimo a beneficio dei partecipanti al sistema illecito, a valere sul complessivo finanziamento regionale nel periodo in contestazione, non risarcite in favore dell'Erario.

La misura cautelare è stata eseguita a garanzia del credito risarcitorio dell'Amministrazione regionale, a fronte della commissione di illeciti dolosi motivati da ragioni economiche; ciò anche tenendo conto che l'ingente danno contestato rende assai probabile l'esecuzione di atti in grado di diminuire la garanzia patrimoniale del credito erariale per cui si procede da parte dei membri del sodalizio criminoso volto alla distrazione dalla finalità pubblicistica delle somme oggetto dei finanziamenti regionali.

Secondo la consolidata giurisprudenza, infatti, la distrazione o cattiva utilizzazione dei fondi pubblici arreca un evidente danno patrimoniale all'ente pubblico erogatore, dal momento che esso viene ad essere privato delle utilità che sarebbero derivate da un corretto uso dei fondi. Nel caso di specie, una volta ottenuti, i finanziamenti venivano distratti dalla finalità pubblicistica impressa dagli atti amministrativi di concessione e utilizzati, facendo ricorso a sofisticate modalità illecite, a beneficio dei soggetti facenti parte, in varia guisa, del sistema criminoso.

Gli accertamenti della P.G. hanno consentito di disvelare il complesso sistema illecito che viene in evidenza, anche con riferimento alla rete di società italiane ed estere (anche in centri offshore) coinvolte, ai rapporti con gli intermediari, ai metodi utilizzati per i pagamenti effettuati a favore di costoro dalla persona giuridica privata ed alle risultanze dall'esame della documentazione bancaria. Le vicende illecite ed i relativi flussi finanziari attraverso cui sono state drenate risorse provenienti dal privato, a favore di conti correnti e società estere riconducibili agli intermediari, hanno formato oggetto di puntuale ricostruzione da parte della P.G., mediante l'esame della documentazione acquisita, anche attraverso rogatorie internazionali - fatture, contratti e conti correnti.

La stessa Procura contabile, in sede di esame dei relativi rendiconti regionali, ha da tempo osservato, in termini generali, che consentire, come hanno fatto i provvedimenti di giunta regionale, alle strutture sanitarie di impiegare, salve definite eccezioni, le risorse assegnate “*quale quota indistinta, senza vincolo di destinazione*” ha pregiudicato le finalità di efficienza, efficacia ed economicità postulate dalla legge, anche con riferimento al settore sanitario, e non ha consentito l’efficace monitoraggio della spesa sanitaria voluto dall’ordinamento.

F. La correzione legislativa

L’art. 13, c. 15, della l.r. 31/1997, ha stabilito che la giunta regionale con proprio provvedimento costituisce un fondo e determina le modalità del suo riparto e assegnazione, finalizzandolo alla remunerazione delle funzioni non tariffabili. Per il finanziamento dei progetti specifici definiti dagli strumenti della programmazione regionale la giunta regionale definisce le somme a carico del fondo sanitario da attribuire alle aziende sanitarie con vincolo di destinazione.

La successiva l.r. 33/2009 ha previsto che la giunta regionale costituisce un fondo e ne determina le modalità di riparto e assegnazione, finalizzandolo alla remunerazione delle funzioni non tariffabili. Per il finanziamento dei progetti specifici, definiti dagli strumenti della programmazione regionale, la giunta regionale definisce le somme a carico del fondo sanitario da attribuire alle aziende sanitarie con vincolo di destinazione (art. 19, c. 9).

A seguito dei rilievi e delle osservazioni critiche sollevate dalla Procura regionale della Corte dei conti per la Lombardia nel giudizio di parificazione del bilancio regionale per i pregressi esercizi finanziari, il legislatore regionale ha previsto la trasformazione in prestazioni o servizi tariffabili, con conseguente riduzione del fondo (art. 27, c. 3/4, l.r. 33/2009, come modificata dalla l.r. n. 23/2015).

G. Le fasi del giudizio cautelare.

A seguito della notifica dell’invito a dedurre con la contestuale autorizzazione al sequestro conservativo sugli importi indicati ed eseguiti sui cespiti immobiliari e mobiliari, l’udienza di convalida della misura cautelare di natura patrimoniale è stata fissata per la data dell’11 luglio p.v.