LA SANITA' LOMBARDA AL CROCEVIA TRA CORRUZIONE, ILLEGITTIMITA' E DANNO ERARIALE

Posted on 26 Aprile 2021 by Laura D'Ambrosio

Categories: Democrazia e contabilità, Equilibrio e sostenibilità, Le responsabilità contabili, Osservatorio altre giurisdizioni
Tags: danno erariale, formigoni, maugeri, sanità, spesa sanitaria

La Seconda centrale Appello ricostruisce il sistema della responsabilità erariale nelle sue caratteristiche distintive rispetto ai reati ed agli illeciti amministrativi

La sentenza della Corte dei Conti, Seconda Sez. Centrale di Appello n.123/2021 (Presidente Longavita, relatore Scerbo) conferma in gran parte l'impostazione della sentenza di primo grado Sez. Lombardia 231/2019 (Presidente Berretta, relatore Olessina) già commentata nel n.4 della rivista Bilancio Comunità Persona qui

Il caso della **Fondazione Maugeri** in Lombardia è emblematico di come si possano sviare risorse in presenza di attività amministrativamente legittime ancorchè organizzate per fini del tutto fraudolenti.

Si tratta di rimborsi per prestazioni esorbitanti rispetto ai costi *standard* delle stesse nell'ampio arco temporale tra il 1998 e il 2011. La materia specifica riguardava **le funzioni "non tariffabili"** ossia quelle non coperte dal sistema dei DRG in quanto particolarmente complesse e di difficile standardizzazione, quali ad esempio i trapianti di organi. Tra queste la Regione Lombardia aveva inserito nel 1997 la "riabilitazione ad alta complessità". Tuttavia, in sede poi di rimborso di tali prestazioni, la Regione operava in assoluta discrezionalità concedendo rimborsi particolarmente elevati e non giustificati da un percorso istruttorio adeguato.

In sede penale, risultava provato un accordo corruttivo che coinvolgeva i vertici regionali, i responsabili della struttura accreditata e diverse società intermediarie, cosicché la supposta erogazione di prestazioni sanitarie era solo il mezzo attraverso il quale il denaro veniva posto in circolo. Si legge nella sentenza di primo grado "*Tali flussi di denaro rappresentano - come correttamente evidenziato dalla Procura - il risultato di una illecita distrazione di risorse finanziarie, che, anziché essere destinate a remunerare l'espletamento di funzioni sanitarie d'interesse pubblico, sono andate ad illecito profitto di una serie di soggetti compartecipi di un comprovato sodalizio criminoso, avente ad oggetto il mercimonio delle funzioni politico-amministrative, in un ambito, quale quello sanitario, particolarmente rilevante per l'interesse pubblico, in quanto preordinato alla realizzazione e tutela del diritto costituzionalmente riconosciuto alla salute*".

Già la sentenza di primo grado era particolarmente significativa perché interveniva su aspetti organizzativi come la definizione di prestazioni non tariffabili, colpendo un evidente sviamento di

risorse sottratte illegittimamente alla spesa sanitaria a favore della collettività.

La ricostruzione è confermata dall'appello che in modo netto afferma: "*Il finanziamento delle funzioni non tariffabili non è, quindi, riconducibile alla nozione di corrispettivo sinallagamatico, ma a quella di "sovvenzione pubblica", tale intendendosi un contributo finanziario a carico del bilancio pubblico per il perseguimento di obiettivi di interesse generale*". Ed inoltre "*La violazione delle regole stabilite dal regime di accreditamento, alla cui osservanza i concessionari sono tenuti ex lege, comporta, conseguentemente, l'insorgere della responsabilità erariale dei soggetti (autori dell'illecito) ancorché formalmente estranei all'amministrazione danneggiata. (SS.UU. n. 16336/2019; Corte dei conti Sez.I n.290/2016).*"

Ciò è avvenuto attraverso deliberazioni di giunta che il giudice amministrativo ha considerato legittime, ma che coprivano un meccanismo di corruttela, in quanto i maggiori introiti riconosciuti per le prestazioni venivano anche utilizzati per ricompensare i vertici regionali autori delle delibere di favore. Dice infatti il collegio d'appello "*Nello specifico, il giudice amministrativo si è pronunciato in ordine alla conformità a legge delle delibere regionali, che avevano disciplinato la materia delle funzioni non tariffabili, sotto i profili della non genericità dei parametri individuati dalla regione e dell'iter logico seguito, nonché della possibilità di stabilire i criteri a consuntivo e dell'adeguata motivazione e intelligibilità del procedimento seguito. Ciò che non ha formato oggetto del giudizio amministrativo, ma è stato accertato nel giudizio penale è che il riconoscimento e la quantificazione delle remunerazioni per le c.d. funzioni non tariffabili è stato il frutto di* ***un abuso e di un esercizio distorto della discrezionalità,*** *intestata all'amministrazione regionale, attraverso il quale il contenuto delle delibere è stato, con l'intermediazione del faccendiere Daccò, per così dire, tagliato su misura delle esigenze economiche della Fondazione Maugeri.*"

Occorre prestare attenzione a questo passaggio della sentenza in commento: "*L'affermazione del primo giudice, secondo la quale anche da un atto legittimo possono derivare conseguenze dannose, fonte di responsabilità amministrativa – così come, specularmente quella secondo cui l'illegittimità di un atto non determina ex se l'insorgere di una responsabilità per danno erariale - è corretta e merita senz'altro condivisione*."

Si espone in poche e lapidarie parole la collocazione della giurisdizione contabile nel crocevia tra reato, illegittimità amministrativa e danno civilistico. Il depauperamento delle risorse pubbliche può non essere necessariamente conseguenza di un atto illegittimo (giurisdizione TAR) o di un fenomeno di corruzione (giurisdizione penale) ma copre un settore di difesa delle finanze pubbliche che può restare intoccabile dalle altre giurisdizioni.

"L'essenza del danno perseguito in sede contabile consiste nella distrazione dalle finalità istituzionali della sovvenzione per costituire oggetto di dazione illecita, mediante ingenti somme di denaro, il bene fungibile per eccellenza, erogate dalla regione nell'ambito di un rapporto concessorio, per lo svolgimento di un servizio pubblico."

"La sentenza gravata, del pari a quelle intervenute nel processo penale, non ha detto e soprattutto non aveva interesse a dire che le prestazioni sanitarie non erano state rese; ha accertato un danno erariale derivante dal fatto che i finanziamenti, ottenuti con modalità corruttive, sono stati, per una fetta sostanziosa, dirottati al pagamento di quanti erano intervenuti per facilitare l'adozione di delibere confacenti alle esigenze della Fondazione."

La sentenza si segnala anche per l'ampia ricostruzione in punto di giurisdizione e prescrizione per la quale si rinvia alla lettura del testo qui