



REPUBBLICA ITALIANA Sent. n. 231/2019

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE

PER LA LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

Gaetano BERRETTA Presidente f.f.

Gabriele VINCIGUERRA Giudice

Alessandra OLESSINA Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 29123 del registro di Segreteria ad istanza della Procura regionale per la Lombardia contro

FORMIGONI Roberto, nato a Lecco (LC), il 30 marzo 1947, residente in Milano, via Ruggero di Lauria n. 3, C.F. FRMRRT47C30E507V, rappresentato e difeso, in forza di procura in calce alla comparsa di risposta depositata in data 2 maggio 2019,

dagli Avv. Riccardo Marletta

(riccardo.marletta@milano.pecavvocati.it) e Marco Celant

(marco.celant@milano.pecavvocati.it) ed elettivamente domiciliato

presso lo studio dei medesimi sito in Milano, piazza E. Duse n. 3;

FONDAZIONE SALVATORE MAUGERI Clinica del lavoro

e della riabilitazione - IRCCS, con sede legale in Pavia (PV), via

Salvatore Maugeri n. 4, C.F. 00305700189, in persona del

rappresentante legale **BRUGGER Gualtiero**, nato a Lecco (CO), il 2 maggio 1944, residente in Milano, via San Senatore n. 6/3, C.F. BRGGTR44E02E507A, rappresentata e difesa, in forza di procura rilasciata in foglio separato, da considerarsi apposta in calce alla memoria di costituzione datata 29 aprile 2019 ai sensi dell'art. 83, comma 3, c.p.c., dall'Avv. Aldo Travi (aldo.travi@busto.pecavvocati.it) ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'Avv. Enzo Barilà (enzo.barila@milano.pecavvocati.it), sito in Milano, piazza Cinque Giornate n. 5;

MAUGERI Umberto, nato a Milano, il 21 agosto 1940, residente in Calvignano (PV), loc. Montesereno n. 3, C.F. MGRMRT40M21F205T, rappresentato e difeso, in forza di procura allegata alla memoria datata 30 aprile 2019, dagli Avv. Mario Viviani (mario.viviani@cert.ordineavvocatimilano.it) e Angela Sarli (angela.sarli@cert.ordineavvocatimilano.it) ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo, sito in Milano, corso di Porta Vittoria n. 17;

PASSERINO Costantino, nato a Milano, il 7 gennaio 1947, residente in Milano, via Noe Enrico n. 1, C.F. PSSCTN47A07F205P, rappresentato e difeso, in forza di procura retroestesa alla comparsa di risposta depositata in data 2 maggio 2019, dagli Avv. Rocco Mangia (rocco.mangia@milano.pecavvocati.it) e Ilaria Amici (ilariamaria.amici@milano.pecavvocati.it) del foro di Milano e

Cesare Fumagalli (cesare.fumagalli@ordineavvgenova.it) del foro di Genova, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dei primi due sito in Milano, corso Magenta n. 45;

SIMONE Antonio, nato a Milano, il 18 aprile 1954, residente in Bresso (MI), via Don Sturzo n. 3, C.F. SMNNTN54D18F205V, rappresentato e difeso, in forza di procura in calce alla memoria di costituzione e difensiva depositata in data 29 aprile 2019, dall'Avv. Paolo Bertacco (bertacco.paolo@pecavvocati.it), ed elettivamente domiciliato presso lo studio del medesimo sito in Milano, via San Damiano n. 9;

DACCO' Pierangelo, nato a Sant'Angelo Lodigiano (LO) il 20 aprile 1956, residente in Sant'Angelo Lodigiano (LO), in via San Martino e Solferino n. 163/2, C.F. DCCPNG56D20I274J, non costituito in giudizio;

MOZZALI Gianfranco Corrado Giovanni, nato a Milano, il 7 luglio 1956, residente in Milano, viale Tunisia n. 34, C.F. MZZGFR56L07F205J, rappresentato e difeso, in forza di procura in calce alla comparsa di costituzione in giudizio depositata in data 2 maggio 2019, dall'Avv. Luigi Ferruccio Servi (luigi.servi@milano.pecavvocati.it) ed elettivamente domiciliato presso lo studio del medesimo sito in Milano, via Venini n. 38/1;

Letti gli atti e i documenti tutti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 22 maggio 2019, il Giudice relatore, la Procura contabile nella persona dei Pubblici Ministeri Alessandro Napoli e Antonino Grasso e gli Avvocati difensori dei

convenuti;

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione depositato in data 9 ottobre 2018 la Procura contabile ha convenuto in giudizio: Formigoni Roberto; Fondazione Salvatore Maugeri; Maugeri Umberto; Passerino Costantino; Simone Antonio; Daccò Pierangelo e Mozzali Gianfranco Corrado Giovanni per accertare e dichiarare la responsabilità amministrativa di essi convenuti e, per l'effetto, condannarli, a titolo di risarcimento del danno erariale, dell'importo di euro 59.383.107,00 o della diversa somma ritenuta di giustizia ad esito del giudizio, oltre interessi legali, rivalutazione monetaria e spese di giudizio.

L'atto di citazione è stato preceduto da invito a dedurre nei confronti dei sopra indicati convenuti, con contestuale istanza di sequestro conservativo nei confronti dei soli Formigoni Roberto, Maugeri Umberto, Passerino Costantino, Simone Antonio e Daccò Pierangelo.

Il sequestro è stato autorizzato con decreto presidenziale n. 10/2018 del 30 maggio 2018 ed è stato confermato, con determinati limiti, dal Giudice designato ex art. 74 C.G.C. con ordinanza n. 63/2018 depositata in data 14 agosto 2018.

L'ordinanza n. 63/2018 è stata fatta oggetto di reclamo, ai sensi dell'art. 76 C.G.C., da parte di Formigoni Roberto e Passerino Costantino, ed il reclamo è stato deciso con ordinanza della Sez. giurisdizionale n. 74/2018 depositata in data 19 novembre 2018, che

ha rigettato i reclami proposti e, per l'effetto, confermato l'ordinanza n. 63/2018, modificandola unicamente per la parte concernente il dissequestro di un conto corrente intestato a Roberto Formigoni.

La fattispecie di danno erariale che viene in considerazione riguarda l'erogazione di somme, da parte della Regione Lombardia, alla Fondazione Salvatore Maugeri, Ente ospedaliero accreditato con il Sistema Sanitario Regionale, a titolo di remunerazione delle c.d. "funzioni non tariffabili", in particolare quelle di "qualità nella riabilitazione" e di "riabilitazione di alta complessità".

Secondo la Procura contabile, infatti, i finanziamenti regionali sarebbero stati concessi in violazione della pertinente normativa di settore, più precisamente: 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; 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 avulse 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 delle 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 Direzione Generale Sanità, che avrebbero proposto, in più occasioni, l'eliminazione delle funzioni di "qualità nella riabilitazione" e di "riabilitazione di alta complessità" ritenendole non giustificate.

Inoltre, ad avviso della Procura, i finanziamenti, una volta ottenuti, sarebbero stati distratti dalla finalità pubblicistica impressa dagli atti amministrativi di concessione, per essere utilizzati, facendo ricorso a sofisticate modalità illecite, a beneficio dei soggetti convenuti in questo giudizio, facenti parte, in varia guisa, di un sistema corrotto e corruttivo, connotato da alcune fondamentali e collaudate fasi: l'ex Presidente della Regione Lombardia Roberto Formigoni si adoperava per "piegare" la funzione pubblica a fini privati, avvalendosi dei "mediatori" Pierangelo Daccò e Antonio Simone, con interventi e pressioni sugli uffici regionali aventi la precisa finalità di drenare illecitamente un'ingentissima quantità di risorse pubbliche *sub specie* di fondi destinati alle c.d. "funzioni non tariffabili"; la Fondazione Maugeri, e per essa il suo Presidente Umberto Maugeri e il Direttore centrale Costantino Passerino, distraevano una cospicua parte dei predetti finanziamenti dalla

prevista finalità di interesse pubblico e corrispondevano, 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, che, a loro volta, corrispondevano parte delle somme ricevute dalla Fondazione al Presidente Formigoni - con il quale i menzionati Daccò e Simone coltivavano da anni rapporti di amicizia e di comune fede politica - sia in contanti, sia sotto forma di utilità di varia natura (vacanze, soggiorni, ecc.).

La Procura contabile evidenzia che il disvelamento di tale complesso sistema illecito è avvenuto a seguito degli accertamenti della Polizia Giudiziaria nell’ambito dei procedimenti penali incardinati presso la Procura della Repubblica di Milano e definiti con le sentenze rese dal Tribunale di Milano, G.I.P. n. 15/3105 del 18 novembre 2015, in giudicato dall’8 gennaio 2016 e n. 13/2819 del 27 settembre 2013, in giudicato dal 13 ottobre 2013; dal Tribunale di Milano, sez. X penale, n. 13751/16 depositata il 19 giugno 2017, confermata dalle sentenze della IV sezione della Corte d’appello di Milano n. 3644 depositata il 20 giugno 2018 e n. 6342/2018 depositata il 18 ottobre 2018, seguita quest’ultima dalla sentenza della Cassazione del 22 febbraio 2019.

L’azione erariale viene esercitata dalla Procura contabile nei confronti dei soggetti coinvolti nel suindicato sistema illecito, e ritenuti in rapporto di servizio con l’Amministrazione regionale, e quindi: nei confronti di Roberto Formigoni, nella qualità di

Presidente *pro tempore* della Regione Lombardia; nei confronti della Fondazione Salvatore Maugeri (in persona del legale rappresentante *pro tempore*) quale persona giuridica che ha percepito i finanziamenti regionali; nei confronti delle persone fisiche ritenute 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; nei confronti di Simone Antonio, Daccò Pierangelo e Mozzali Gianfranco, ritenuti in rapporto di servizio con l'Amministrazione in considerazione dell'esistenza di un sodalizio volto alla distrazione dalla finalità pubblicistica delle somme oggetto dei finanziamenti regionali.

La condotta viene contestata con riferimento all'arco temporale costituito dagli anni intercorrenti tra il 1998 e il 2011.

Il danno erariale viene contestato dalla Procura a titolo di dolo, in relazione alle risultanze dei procedimenti penali rilevanti sfociati nelle sentenze sopra indicate, e quindi il risarcimento è richiesto in via solidale a tutti i convenuti nel presente giudizio.

La quantificazione del danno da parte della Procura viene effettuata sulla base di una serie di considerazioni che qui di seguito si riassumono.

La somma complessivamente erogata dalla Regione Lombardia solo per le funzioni non tariffabili di qualità e alta complessità nella riabilitazione, nel periodo dal 1998 al 2010 ammonta, secondo la Procura, ad euro 162.335.380,00.

Dagli atti dei procedimenti penali sopra indicati risulta che la Fondazione Maugeri, in persona del Presidente e del Direttore centrale *pro tempore* - rispettivamente Umberto Maugeri e Costantino Passerino - previa costituzione di fondi extra bilancio pari complessivamente ad euro 73.383.107,00, ebbe a corrispondere ingenti somme di danaro quale remunerazione illecita destinata a Pierangelo Daccò, Antonio Simone e per essi a Roberto Formigoni, per il compimento di atti illegittimi in favore della Fondazione stessa, per un ammontare di euro 61.485.583,00.

Il danno erariale viene determinato, quindi, dalla Procura nell'ammontare delle somme "retrocesse", a beneficio dei partecipanti al sistema illecito sopra descritto, a valere sul complessivo finanziamento regionale preso in considerazione nel periodo sopra indicato, e quantificato nell'importo di euro 73.383.107,00.

Da tale importo la Procura detrae l'ammontare del risarcimento effettuato dalla Fondazione Maugeri a favore della Regione Lombardia, pari ad euro 14 milioni, come risultante dagli atti acquisiti in istruttoria (deliberazione di G.R. n. 3476/2015; sentenza del Tribunale di Milano n. 13751/16).

La Procura non attribuisce, invece, rilevanza, ai fini della quantificazione del danno erariale, alle provvisionali e confische disposte dal Giudice penale nei confronti degli odierni convenuti.

Evidenza, infatti, che le provvisionali non risultano essere state ancora corrisposte.

Con riferimento alla confisca, la Procura osserva che essa non ha una finalità risarcitoria propria della responsabilità amministrativa e quindi non si risolve in un beneficio per l'Amministrazione danneggiata che possa in tal modo essere dedotto dalla contestazione di danno.

Pertanto, il danno erariale richiesto dalla Procura contabile in citazione ammonta ad euro 59.383.107,00, oltre accessori.

Tutti i convenuti si sono costituiti in giudizio, tranne Daccò Pierangelo, che risulta essere stato, tuttavia, destinatario dell'invito a dedurre con contestuale istanza di sequestro notificatogli ex artt. 67 e 74 C.G.C.

Roberto Formigoni si è costituito nel presente giudizio con memoria depositata in data 2 maggio 2019, chiedendo di accertare e dichiarare l'intervenuta prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale con riferimento alle deliberazioni di Giunta Regionale anteriori al 3 marzo 2009 e chiedendo la sospensione del presente giudizio in attesa della quantificazione del danno oggetto di condanna provvisoria in sede penale; nel merito ha chiesto il rigetto della domanda attorea e per l'effetto l'assoluzione da ogni addebito.

La difesa di Formigoni, anche all'udienza del 22 maggio 2019, con particolare riferimento all'eccezione di prescrizione, ha evidenziato che: l'iscrizione di Formigoni nel registro delle notizie di reato risulta datata 14 giugno 2012 e resa nota dai *media* in generale il 25 luglio 2012, a cui sono seguiti l'invito a comparire il 25 luglio 2012,

la chiusura delle indagini il 12 febbraio 2013 e la richiesta di rinvio a giudizio l'8 maggio 2013; il procedimento contabile risulta aperto nel 2012; deve escludersi l'occultamento doloso in quanto tutti i pagamenti a favore della Fondazione sono stati effettuati in forza delle deliberazioni e quindi "alla luce del sole"; irrilevante risulta, ai fini interruttivi della prescrizione, la costituzione di parte civile della Regione Lombardia nel processo penale avvenuta il 3 marzo 2014, stante l'autonomia tra giudizio penale e giudizio per responsabilità amministrativa, e, in ogni caso, risultano prescritti gli importi relativi alle delibere di Giunta Regionale antecedenti al 3 marzo 2009. La difesa di Formigoni ha, inoltre, evidenziato che la sentenza penale n. 13751/16 del 19 giugno 2017 ha assolto Formigoni dal reato di associazione a delinquere evidenziando altresì che nessuna condotta illecita è ascrivibile allo stesso con riferimento al periodo 1995-2006. Ha messo in luce la separazione tra attività politica ed attività gestionale, in conseguenza della quale la dirigenza regionale è sempre stata titolare di funzioni molto incisive nella fase prodromica all'adozione degli atti di spettanza della Giunta. Con riferimento specifico alle funzioni non tariffabili, la difesa di Formigoni ha rimarcato che le delibere erano tecnicamente estremamente complesse, esito di studi e frutto del coinvolgimento di più soggetti e ha richiamato la giurisprudenza amministrativa che ha affermato la legittimità delle stesse.

La Fondazione Maugeri si è costituita in giudizio con memoria in data 29 aprile 2019, eccependo la prescrizione del credito per danno

erariale, contestando, in proposito, l'occultamento doloso affermato dalla Procura, ed evidenziando, altresì, che la costituzione di parte civile effettuata dalla Regione Lombardia nel procedimento penale è stata poi revocata. La difesa della Fondazione ha, nel merito, chiesto il rigetto della domanda attorea e, in via subordinata, la riduzione dell'importo del risarcimento, assumendo come base di riferimento l'ammontare dei soli pagamenti effettuati successivamente al settembre 2006 (ossia successivamente all'accordo corruttivo come ritenuto provato penalmente) e riducendo poi tale ammontare delle somme non utilizzate per dazioni illecite e delle somme oggetto di transazione e confisca.

All'udienza del 22 maggio 2019 ha, in particolare, richiamato il contenuto delle perizie CERGAS e PWC versate in giudizio, da cui si desumerebbe l'avvenuto progressivo depauperamento del patrimonio della Fondazione a causa delle dazioni illecite, tramite l'inserimento in bilancio di poste fittizie, fino al suo annullamento registrato nella semestrale del 2014. Ha, inoltre, evidenziato che: non vi è stato alcun trattamento preferenziale della Fondazione quale destinataria delle somme regionali, né le somme regionali erogate sono state superiori ai costi sostenuti dalla Fondazione; la Fondazione è stata soggetto danneggiato, come emerge dal procedimento penale nell'ambito del quale è stata ammessa al risarcimento del danno; le somme corrisposte dalla Regione a consuntivo integrano corrispettivi di prestazioni già rese, quindi risulta inapplicabile la logica delle erogazioni indirizzate ad una

destinazione.

Umberto Maugeri si è costituito in giudizio con memoria in data 30 aprile 2019, chiedendo, in via preliminare, di dichiarare il difetto di giurisdizione e l'intervenuta prescrizione; nel merito, ha chiesto di respingere la domanda in quanto infondata in fatto e in diritto, in via subordinata di avvalersi del potere di riduzione.

La difesa di Maugeri, anche all'udienza del 22 maggio 2019, ha evidenziato il difetto di giurisdizione, in quanto mancherebbe, nella specie, la pretesa distrazione delle finanze pubbliche, posto che, in considerazione della specifica natura del finanziamento di cui si tratta (sovvenzione), non sarebbe nemmeno astrattamente configurabile alcuna forma di disposizione degli importi in modo diverso da quello programmato né di frustrazione dello scopo perseguito dall'Ente pubblico. Inoltre, ha richiamato la giurisprudenza amministrativa che si è espressa in merito alla legittimità delle deliberazioni in questione; ha eccepito l'avvenuta prescrizione sull'assunto che il *dies a quo* del termine prescrizione, indentificato dalla Procura nella data di rinvio a giudizio da parte del GUP non varrebbe per Maugeri, nei cui confronti non è stata emessa alcuna richiesta di rinvio a giudizio a causa dell'avvenuta richiesta di applicazione della pena nel corso delle indagini preliminari ex art. 447 c.p.p.

Costantino Passerino si è costituito in giudizio con memoria depositata in data 2 maggio 2019, chiedendo di respingere le domande attoree, in generale in quanto la Fondazione Maugeri si è

impegnata a farsi carico del credito risarcitorio che la Regione Lombardia dovesse vantare con riferimento alla posizione del dott. Passerino, costituendo allo scopo apposita garanzia e la Regione ha liberato il debitore originario. Ha eccepito, in via preliminare, il difetto di giurisdizione e l'intervenuta prescrizione; nel merito ha chiesto di respingere la domanda per insussistenza della condotta illecita produttiva di danno nonché per insussistenza dell'elemento soggettivo del dolo; in via subordinata ha chiesto di quantificare il danno nel minore importo risultante dalle somme complessivamente corrisposte dai corruttori agli intermediari secondo la quantificazione indicata nella sentenza penale n. 13751/16, detratti i 14 milioni restituiti dalla Fondazione alla Regione in esecuzione dell'accordo transattivo del 2015, detratte ulteriormente le somme assegnate alla Regione Lombardia in sede di processo esecutivo.

La difesa di Passerino, all'udienza del 22 maggio 2019, ha evidenziato, in particolare: la legittimità delle delibere come desunta anche dai giudizi amministrativi; le funzioni effettivamente rese dalla Fondazione; la mancata prova dell'effettivo avvantaggiamento della Fondazione a danno di altri soggetti; l'avvenuta transazione con espromissione di Passerino; l'esistenza della provvisoria in esecuzione; il difetto di giurisdizione, in quanto non sarebbe configurabile una vera e propria distrazione bensì un corrispettivo rispetto a prestazioni rese.

Antonio Simone si è costituito in giudizio con memoria depositata in data 29 aprile 2019, chiedendo in via pregiudiziale di dichiarare

il difetto di giurisdizione, nonché prescritta l'azione; in via principale, di rigettare la domanda per assenza di responsabilità; in via subordinata di disporre una riduzione del *quantum* contestato, considerando tutte le quote ascrivibili a soggetti non convenuti in giudizio nonché l'erronea quantificazione della Procura che tiene conto dei pagamenti effettuati dalla Fondazione prima dell'anno 2006, anno a partire dal quale risulta essere stato provato penalmente l'accordo corruttivo.

La difesa di Antonio Simone, all'udienza del 22 maggio 2019, ha, in particolare, evidenziato che non sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di Simone per mancanza del rapporto di servizio, in quanto: Simone non ha partecipato a nessun procedimento amministrativo e non ha avuto nessun contatto in Regione, dovendosi respingere *in toto* l'idea del binomio Simone-Daccò; l'assetto amministrativo sanitario era del tutto diverso all'epoca in cui Simone era assessore e il contenuto delle delibere costituiva l'oggetto di un tavolo socio-sanitario a cui Simone era estraneo. Ha, inoltre, contestato la quantificazione del danno, che non dovrebbe tener conto del periodo antecedente al 2006.

Gianfranco Corrado Giovanni Mozzali si è costituito in giudizio con memoria depositata in data 2 maggio 2019, chiedendo di accertare e dichiarare l'inammissibilità della domanda per difetto di giurisdizione nonché di accertare e dichiarare l'insussistenza del rapporto di servizio, non essendovi stata alcuna ingerenza da parte di Mozzali nell'Amministrazione regionale e la carenza di danno

erariale a lui attribuibile.

La difesa di Mozzali, anche all'udienza del 22 maggio 2019, ha, in particolare, evidenziato che: il proprio assistito era rappresentante legale della società M.D.S. s.p.a. con ruolo meramente esecutivo, come anche la stessa Procura contabile riconoscerebbe e come emergerebbe anche dal procedimento penale; in base ad espressa previsione statutaria aveva solo poteri di ordinaria amministrazione; non ha conseguito alcun lucro personale.

Il convenuto Daccò non si è costituito in giudizio. Agli atti vi sono le deduzioni presentate da costui in data 4 settembre 2018 (doc. 6 allegato alla citazione), da cui risultano evidenziati: il difetto di giurisdizione, l'intervenuta prescrizione e l'estraneità alla vicenda dannosa.

All'udienza pubblica del 22 maggio 2019 la Procura, a fronte delle contestazioni sollevate dalle difese dei convenuti nelle memorie di costituzione in giudizio, ha ulteriormente evidenziato, tra l'altro: con riferimento alla questione di giurisdizione, il ruolo di fatto decisivo nell'accordo corruttivo assunto anche dal convenuto Simone; con riferimento alla posizione della convenuta Fondazione Maugeri, la rilevanza del rapporto organico tra amministratori e fondazione ai fini della qualificazione dell'elemento soggettivo di quest'ultima come dolo e l'avvenuta condanna in sede penale della medesima ai sensi della L. n. 231/2001 (sentenza del Tribunale di Milano GIP, n. 2819 del 27 settembre 2013). La Procura, inoltre, si è opposta all'istanza di sospensione del giudizio e, in relazione

all'eccezione di prescrizione, ha ribadito la rilevanza, nella fattispecie, dell'occultamento doloso e della costituzione di parte civile in sede processuale penale, con effetti da intendersi estesi a tutti i convenuti ex art. 1310 c.c.

Considerato in

DIRITTO

1.Questioni preliminari.

In primis, la Sezione, a fronte della mancata costituzione in giudizio del convenuto Daccò Pierangelo, accertata la regolarità della notifica dell'atto di citazione, dichiara la contumacia del medesimo ai sensi dell'art. 93 C.G.C.

1.1.Il contestato difetto di giurisdizione.

Dal contraddittorio instaurato con le parti costituite in giudizio sono emerse alcune questioni preliminari che il collegio deve vagliare prima di esaminare il merito della causa.

Innanzitutto, è stato eccepito, da alcuni convenuti, il difetto di giurisdizione di questa Corte, sulla base della considerazione che le erogazioni regionali a favore della Fondazione Maugeri avvenivano a consuntivo, come corrispettivo di prestazioni già rese, con la conseguenza che non sarebbe configurabile, nel caso di specie, una distrazione in senso proprio, ossia una disposizione degli importi in modo diverso da quello programmato, né una frustrazione dello scopo perseguito dall'Ente pubblico (cfr. memorie di: Maugeri Umberto, punto 2; Fondazione Maugeri, punto 5; Passerino, punti 11 e 12).

E' stato anche evidenziato che il difetto di giurisdizione, con riferimento alla specifica posizione di taluni convenuti, deriverebbe dalla estraneità dei medesimi al procedimento amministrativo che ha portato all'erogazione dei finanziamenti regionali, con la conseguenza che non sarebbe configurabile, in capo a costoro, un rapporto di servizio in senso proprio (cfr. memorie di Simone, punto I e di Mozzali).

Tali asserzioni non convincono.

Infatti, risulta ormai consolidato nella giurisprudenza, sia della Corte dei conti che della Corte di Cassazione, il principio in base al quale l'elemento per discriminare la giurisdizione contabile da quella ordinaria deve essere individuato non tanto nella qualità (pubblica o privata) del soggetto agente, bensì nella natura (pubblica) degli scopi perseguiti e delle risorse finanziarie utilizzate (in tal senso, *ex multis*, tra le più recenti: Cass. SS.UU. nn. 1410/2018, 18991/2017, 1515/2016, 20701/2013, 10062/2011, 9963/2010; Corte dei conti, Sez. Lombardia n. 112/2017, sez. III app. nn. 512/2003 e 21/2001)

Pertanto, allorquando un soggetto privato (nel caso di specie, una persona giuridica fondazione) sia stato destinatario di risorse finanziarie pubbliche, erogate per l'espletamento di attività di interesse pubblico (nella specie, prestazioni sanitarie), secondo disposizioni normative e programmi/procedimenti amministrativi (nel caso di specie, il c.d. sistema delle "funzioni sanitarie non tariffabili") deve ritenersi instaurato un rapporto di servizio, di tipo

“funzionale”, non solo tra la persona giuridica e la Pubblica Amministrazione (la Regione, in questo caso), ma anche tra le persone fisiche dei suoi amministratori, di diritto o di fatto, e dipendenti, i quali, ingerendosi in varia guisa nella gestione, abbiano posto in essere uno sviamento delle risorse pubbliche destinate alla realizzazione/remunerazione di finalità/attività pubbliche, causando pertanto un danno erariale ed incorrendo nella relativa responsabilità amministrativa (cfr., in tal senso, *ex multis* e tra le più recenti: Corte dei conti, sez. II app. n. 347/2012, sez. Lazio n. 345/2012, sez. Lombardia nn. 52/2016 e 221/2015; Cass. SS.UU. nn. 1410/2018, 1515/2016, 295/2013, 5019/2010, 20434/2009)

Tale rapporto di servizio, di tipo “funzionale”, deve ritenersi instaurato anche nei confronti di altri soggetti, oltre a quelli sopra indicati, che, pur essendo formalmente estranei all’apparato amministrativo pubblico, si siano resi compartecipi dello sviamento delle risorse finanziarie dalle dovute finalità d’interesse pubblico, attraverso un comportamento di reiterata ingerenza, invasivo del processo decisionale amministrativo e della gestione dei fondi pubblici, dolosamente preordinato al perseguimento di un illecito lucro personale (cfr, in tal senso, Cass. SS.UU. nn. 19088/2017, 8622/2015, 10062/2011, 23332/2009, 400/2000; Corte dei conti, sez. III app. n. 182/2013, sez. Lazio n. 1454/2010).

Alla luce dei sopra esposti principi, il Collegio ritiene che sia priva di rilevanza sostanziale la distinzione, evidenziata da taluni convenuti, tra risorse pubbliche conferite a monte, ai fini di un

programma/progetto da realizzare, e risorse pubbliche corrisposte a consuntivo, a seguito del compimento di un'attività di rilevanza pubblica, posto che ciò che rileva è l'effettivo sviamento di tali somme dalle finalità di legge, anche con riferimento a possibili obiettivi pubblici alternativi, nell'ambito di un piano di devianza finanziaria, ideato e realizzato con la compartecipazione di più soggetti per il conseguimento di illeciti profitti personali.

Con riferimento specifico alla posizione dei diversi soggetti compartecipi, e alle contestazioni svolte, in particolare, dai convenuti Simone e Mozzali sulla base dell'assunto che costoro sarebbero da ritenersi "soggetti estranei" al rapporto di servizio "funzionale" instaurato, nel caso di specie, tra la Regione e la Fondazione Maugeri, si osserva quanto segue.

E' noto che, nell'ambito della responsabilità amministrativo-contabile, assume rilevanza anche la posizione del cosiddetto agente contabile "di fatto", ossia di colui che, benchè estraneo all'apparato della Pubblica Amministrazione, si sia ingerito in modo continuativo nella conservazione e gestione delle risorse pubbliche ad altri affidate senza legale autorizzazione e a prescindere dall'esistenza e dalla natura di un eventuale atto d'investitura (cfr. art. 44 R.D. n. 1214/1934; Cass. SS.UU. n. 400/2000).

Deve aggiungersi anche la considerazione che, essendo l'obiettivo del legislatore la tutela delle risorse finanziarie pubbliche, *"ne deriva che fra due possibili interpretazioni è certamente più aderente al sistema quella che aumenta il numero degli obbligati e*

non quella che li diminuisce, “salvando” per di più proprio coloro che avendo cagionato materialmente il danno per scopi addirittura criminosi, dovrebbero essere i primi a rispondere (in ogni sede) delle conseguenze negative del loro operato” (Cass. SS.UU. n. 23332/2009).

Ebbene, dagli atti versati in giudizio emerge che la sopra descritta ingerenza deve ritenersi essere stata effettivamente posta in essere da parte del convenuto Simone, con modalità di condotta che saranno puntualmente ripercorse nella disamina del merito, rimandandosi, in proposito, al punto 2.3 di questa sentenza.

Diversa, invece, appare, ad avviso del Collegio, la posizione del convenuto Mozzali.

Infatti, pur emergendo dagli atti versati in giudizio (cfr., in particolare, le dichiarazioni confessorie rese dallo stesso Mozzali in sede di incidente probatorio penale all’udienza del 14 febbraio 2014, agli atti) che egli, in qualità di Amministratore unico della società M.D.S. s.p.a. e “collaboratore” del Direttore centrale della Fondazione Maugeri nell’esecuzione dei pagamenti illeciti, ha senz’altro preso parte al sodalizio criminoso, tuttavia deve ritenersi che, in ragione del suo ruolo meramente esecutivo e delle sue capacità decisionali limitate all’ordinaria amministrazione, egli non fosse in grado di svolgere attività rilevante nell’ambito di un rapporto di servizio - seppur inteso in senso sostanziale - con la P.A., come invero dimostrato dal fatto che non sono risultate attività del medesimo finalizzate a determinare le scelte della Regione

nell'erogazione delle remunerazioni per le funzioni non tariffabili.

Pertanto, conclusivamente, il Collegio ritiene che la giurisdizione di questa Corte sussista nei confronti di tutti i convenuti, ad eccezione di Mozzali Gianfranco Corrado Giovanni.

1.2.L'eccezione di prescrizione.

Da parte convenuta risulta, inoltre, eccepita, in via preliminare, l'intervenuta prescrizione del credito da danno erariale.

L'eccezione appare infondata, condividendo il Collegio i principi elaborati dalla giurisprudenza contabile in tema di doloso occultamento e intervenuta costituzione di parte civile in sede penale.

Si richiama, a questo proposito, il principio, più volte affermato dalla giurisprudenza, in base al quale in fattispecie delittuose consistenti nella percezione illecita di denaro deve ritenersi *in re ipsa* la sussistenza di un doloso occultamento del danno (cfr., in proposito: Corte dei conti, SS.RR. nn. 3/1999 e 929/1994; sez. I app. nn. 189/2015, 47/2015, 508/2008; sez. II app. nn. 345/2018, 149/2015, 392/2015, 134/2000; sez. III app. n. 63/1999), con la conseguenza che è solo nel momento del rinvio a giudizio penale (datato, nel caso di specie, 8 maggio 2013) che il danno viene delineato in tutte le sue componenti fattuali e può essere compiutamente qualificato giuridicamente anche dal punto di vista contabile, con la conseguenza di rendere possibile, ai sensi dell'art. 2935 c.c., l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa.

Inoltre, deve considerarsi che il termine quinquennale di cui all'art.

1, comma 2, della L. n. 20/1994 è stato interrotto, nel caso di specie, dalla costituzione di parte civile della Regione nel processo penale avvenuta in data 3 marzo 2014.

Infatti, per giurisprudenza consolidata, tale atto è dotato di efficacia interruttiva permanente fino al passaggio in giudicato della sentenza penale, come si desume dal disposto dell'art. 2945, comma 2, c.c. (cfr., in proposito, *ex multis*: Corte dei conti, sez. I app. n. 533/2017; sez. II app. n. 41/2017; sez. III app. n. 782/2013; sez. Lombardia n. 190/2018).

Tale effetto interruttivo deve intendersi esteso, ai sensi dell'art. 1310 c.c., a tutti i convenuti (cfr. Corte dei conti, sez. Liguria n. 117/2014, sez. Sicilia n. 3/2014, sez. Piemonte n. 83/2017; Corte di Cass. sez. I n. 19308/2014).

Pertanto, in base ai suesposti principi, l'azione risulta essere stata esercitata nei termini prescrizionali di legge nei confronti di tutti i convenuti (essendo l'invito a dedurre stato notificato in data 19-20 giugno 2018), e da rigettare risultano le eccezioni sollevate, in particolare, dalla Fondazione Maugeri e da Umberto Maugeri, in relazione, rispettivamente, alla successiva revoca della costituzione di parte civile della Regione e alla mancanza di un formale rinvio a giudizio a causa dell'avvenuta richiesta di applicazione della pena nel corso delle indagini preliminari ex art. 447 c.p.p.

1.3.L'istanza di sospensione del giudizio.

Infine, il Collegio deve vagliare l'istanza di sospensione del presente giudizio.

Ebbene, ritiene il Collegio che non ricorrano i presupposti previsti dall'art. 106 C.G.C., né con riferimento alla previsione del primo comma (ossia la previa definizione di altra controversia come antecedente necessario della decisione), né con riferimento alla previsione del secondo comma (istanza concorde di tutte le parti e giustificati motivi).

Infatti, l'ambito processuale penale si è ormai concluso (cfr.: le sentenze rese dal Tribunale di Milano G.I.P. n. 15/3105 del 18 novembre 2015 in giudicato dall'8 gennaio 2016 e n. 13/2819 del 27 settembre 2013 in giudicato dal 13 ottobre 2013; dal Tribunale di Milano, sez. X penale, n. 13751/16, confermata da Corte d'appello di Milano, sez. IV, nn. 3644/2018 e 6342/2018, seguita quest'ultima dalla sentenza della Cassazione del 22 febbraio 2019).

Con riferimento alla transazione tra la Regione Lombardia e la Fondazione Maugeri e alle provvisori disposte in sede penale, deve essere evidenziata la reciproca indipendenza tra, da un lato, l'azione di responsabilità amministrativa intestata esclusivamente al Pubblico Ministero contabile e il conseguente giudizio di responsabilità amministrativa incardinato dinanzi alla Sezione giurisdizionale, e, dall'altro, le eventuali ulteriori attività poste in essere dall'Amministrazione a tutela del proprio credito derivante dal danno erariale e i giudizi attivati in altre sedi giurisdizionali, e ciò sino all'integrale effettivo ristoro del danno (cfr., tra le tante, Corte dei conti, sez. III app. nn. 183/2006 e 417/2007; sez. I app. n. 336/A/2002).

Il Collegio ritiene, conclusivamente, che non vi siano ragioni di sospensione del giudizio e passa, quindi, ad esaminare il merito.

2.Nel merito.

Occorre premettere un sintetico quadro della disciplina delle cosiddette “funzioni non tariffabili”, necessario al fine dell’individuazione della fattispecie di danno erariale in esame e delle relative responsabilità.

2.1.Il sistema delle “funzioni non tariffabili”.

Le funzioni non tariffabili (FNT) rappresentano una modalità di remunerazione delle attività sanitarie.

Esse si distinguono dal sistema (cfr.: art. 8, co. 6, D.lgs. n. 502/1992; D.M. Sanità 14 dicembre 1994) basato su tariffe DRG (Diagnosis Related Grouping), ossia sull’individuazione di categorie diagnostiche omogenee, che presuppongono prestazioni con impiego di risorse e costi simili, cui corrispondono predeterminate tariffe uguali per tutte le strutture che erogano quelle determinate tipologie di prestazioni sanitarie.

Le FNT, infatti, costituiscono una speciale remunerazione per lo svolgimento di determinate funzioni sanitarie che non si prestano ad essere retribuite secondo il predetto schema tariffario DRG, per alcune ragioni: ad esempio, perché la prestazione non può essere rappresentata in modo congruo da una tipologia standard definita in termini di durata temporale e di trattamenti; perché alcuni servizi devono essere assicurati con continuità indipendentemente dal numero di prestazioni e hanno costi fissi non frazionabili; perché in

certi casi i servizi sanitari richiedono di essere svolti in modo particolare tenendo conto delle specifiche condizioni del paziente.

L'assetto normativo delle FNT si rinvia in una serie di disposizioni di varia natura, che si sono succedute nel tempo.

Per l'ambito statale occorre far riferimento al D.lgs. n. 502/1992, successivamente modificato dal D.lgs. n. 229/1999, e ai D.M. Sanità 14 dicembre 1994 e 30 giugno 1997.

Dalla disamina delle menzionate fonti normative si desume, essenzialmente, che: le Regioni e Province Autonome prevedono programmi finalizzati alla remunerazione delle funzioni non tariffabili (individuato, tra le altre, nelle attività di emergenza, di trapianto di organi, di assistenza ai grandi ustionati, ecc.) che devono essere specificamente individuate dalla programmazione nazionale e regionale; le Regioni e Province Autonome determinano l'entità dei finanziamenti da riconoscere alle strutture di ricovero che erogano tali funzioni, sulla base di determinati costi (di personale, di materiali, di apparecchiature ecc.), con remunerazione massima stabilita con Decreto del Ministro della Sanità sulla base di costi standard calcolati secondo criteri di efficienza, appropriatezza e qualità.

Per quanto riguarda l'ordinamento della Regione Lombardia, il riferimento è alle L.R. n. 31/1997 e n. 33/2009, quest'ultima successivamente modificata dalla L.R. n. 23/2015, da cui si desume che la Giunta Regionale, con proprio provvedimento, costituisce un fondo e determina le modalità del suo riparto e assegnazione,

finalizzandolo alle remunerazioni delle FNT.

2.2. Le deliberazioni di Giunta Regionale di remunerazione delle funzioni non tariffabili.

Dagli atti versati in giudizio emerge che il sistema di finanziamento regionale delle FNT venne strutturato in Lombardia, nel periodo temporale che qui viene in considerazione, su due livelli amministrativi, di cui il primo era costituito dalla deliberazione con cui annualmente la Giunta Regionale determinava l'ammontare complessivo delle risorse finanziarie da destinare al finanziamento delle FNT.

Il secondo livello amministrativo consisteva nell'attività provvedimentale con la quale, sulla scorta della sopra citata delibera, la Giunta Regionale disponeva, a consuntivo, la liquidazione delle somme tra le varie funzioni e le diverse strutture sanitarie, fissando contemporaneamente i relativi criteri per la suddivisione del fondo stanziato in precedenza.

Sempre dagli atti versati in giudizio risulta che con D.G.R. VI/47417 del 29 dicembre 1999 venne introdotta, a far data dal 1998, per la prima volta la funzione di "riabilitazione di alta complessità", con destinazione di un fondo specifico, di cui venne assegnata una parte alla Fondazione Maugeri.

Seguirono una serie di deliberazioni di Giunta Regionale negli anni successivi, sulla scorta delle quali continuarono ad essere remunerate alla Fondazione Maugeri le FNT di alta complessità e qualità nella riabilitazione (cfr.: D.G.R nn. VII/2801 del 22

dicembre 2000, VII/941 del 3 agosto 2000, VIII/5117 del 15 giugno 2001, VIII/5348 del 2 luglio 2001, VIII/9423 del 14 giugno 2002, VIII/2914 del 9 maggio 2003, VIII/4059 dell'8 agosto 2003, VIII/7250 del 23 aprile 2004, VIII/370 del 20 luglio 2005, VIII/3065 dell'agosto 2006, VIII/5159 del 25 luglio 2007, VIII/7294 del 19 maggio 2008, VIII/8731 del 22 dicembre 2008, VIII/9765 del 30 giugno 2009, IX/133 del 17 giugno 2010, IX/2132 del 4 agosto 2011).

Le contestazioni della Procura contabile attengono, *in primis*, alla affermata illegittimità delle erogazioni finanziarie effettuate dalla Regione Lombardia alla Fondazione Maugeri per la remunerazione delle FNT di qualità e complessità nella riabilitazione sulla scorta delle sopra indicate D.G.R.

Più precisamente, secondo la Procura, tali deliberazioni sarebbero state assunte in violazione della pertinente normativa di settore, ossia: 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 assenza di formale istruttoria procedimentale e/o sulla scorta di decisioni meramente politico-discrezionali avulse 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 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 Direzione Generale Sanità, che avrebbero proposto, in più occasioni, l'eliminazione delle funzioni di "qualità nella riabilitazione" e di "riabilitazione di alta complessità", ritenendole non giustificate.

Ebbene, dalla disamina dell'assetto normativo del sistema delle c.d. "funzioni non tariffabili" viene in evidenza, innanzi tutto, l'ampia discrezionalità attribuita alla P.A. nella determinazione sia delle risorse disponibili sia dei criteri di erogazione, discrezionalità che trovava evidentemente la propria ragion d'essere nell'essenza e nella finalità stessa della remunerazione delle funzioni non tariffabili così come concepita, mirante a consentire l'apprezzamento differenziale delle effettive caratteristiche della singola struttura erogatrice e della sua attività, con conseguente maggiore stimolo all'innalzamento del livello qualitativo della specifica funzione sanitaria, rispetto alla remunerazione tariffaria, risultante per sua natura soggettivamente indifferenziata in quanto collegata alla prestazione e non agli standard dell'erogatore (cfr., in tal senso, anche: T.A.R. Lombardia, nn. 3155/2011 e 4247/2009; C.d.S., sez. III, n. 3693/2018).

L'esercizio di tale discrezionalità come sfociato formalmente nelle deliberazioni di Giunta Regionale sopra indicate è stato più volte

sottoposto al vaglio del Giudice Amministrativo, il quale ha riconosciuto la legittimità delle stesse in relazione alla non genericità dei parametri individuati dalla Regione e all'iter logico che è stato seguito per la loro determinazione (cfr. TAR Lombardia, sez. III, n. 1370/2010); alla possibilità di stabilire i criteri a cui improntare la valutazione della remunerazione delle FNT anche successivamente all'esercizio preso a riferimento (cfr. TAR Lombardia, sez. III nn. 579/2017 e 1369/2010; C.d.S., sez. III, n. 2444/2016); alla adeguata motivazione e intellegibilità del procedimento seguito per il finanziamento delle FNT (cfr. TAR Lombardia, sez. III, nn. 4246/2009 e 711/2015).

In punto legittimità giuridico-tecnico-contabile delle deliberazioni di Giunta Regionale, inoltre, dalla disamina degli atti versati in giudizio emergono risultanze non univoche.

Si confronti, da un lato, le conclusioni dell'audit interno della Regione Lombardia nella persona del dott. Fasano Gaetano, che evidenzia la mancata preventiva individuazione dei costi standard, la mancata specificazione dei costi supplementari sostenuti dagli istituti, la mancanza dei presupposti per lo svolgimento adeguato dei controlli; nonché quanto affermato dal consulente del P.M. penale Bracchi Maurizio che evidenzia un andamento sempre crescente negli anni delle remunerazioni delle FNT alla Fondazione Maugeri, effettuate anche talvolta in maniera incoerente rispetto a precedenti delibere (cfr. D.G.R. n. VII/9423 del 14 giugno 2002 che remunerò le FNT delle attività riabilitative nonostante la precedente D.G.R. n.

VII/5349 del 2 luglio 2001 avesse deciso di superare il criterio di alta complessità della riabilitazione; cfr., altresì, D.G.R. n. VIII/7250 del 23 aprile 2004 che prevede di remunerare la qualità e l'alta complessità dell'assistenza riabilitativa prima dell'emanazione delle norme di riordino del settore riabilitativo, nonostante D.G.R. n. VII/12287 del 4 marzo 2003 avesse stabilito di non procedere alla distribuzione del fondo annuale nelle more, appunto, del riordino della rete riabilitativa).

Dall'altro lato, si confrontino le dichiarazioni del Segretario Generale della Giunta Regionale dott. Sanese, del Direttore Generale Sanità della Regione Lombardia dott. Lucchina e del Dirigente regionale dott. Merlini rese in sede penale (cfr. sentenza n. 13751/16 pag. 304), secondo cui i costi standard non erano applicabili all'epoca dei fatti perché non erano stati ancora elaborati con appositi decreti, la valutazione dei costi era fatta sulla base dei posti letto e la rilevazione di costi veniva fatta con riguardo alle tariffe nell'ambito dell'attività di monitoraggio ed adeguamento delle stesse.

Del resto, come anche evidenziato dal Giudice penale (cfr. pagg. 303 e 304 della sentenza n. 13751/16) con una valutazione che questo Collegio condivide, la disciplina normativa nella parte relativa alla determinazione dei costi appariva scarsamente precettiva, lacunosa e la Regione si è trovata ad operare negli anni immediatamente successivi all'introduzione del nuovo sistema di remunerazione.

Tuttavia, va evidenziato anche che, come i vizi di legittimità di un atto amministrativo non comportano *ex se* un illecito contabile, essendo l'illegittimità di un atto soltanto un sintomo della illiceità amministrativo-contabile di un comportamento alla cui produzione concorrono i requisiti della dannosità della condotta e dell'atteggiamento gravemente colposo/doloso del suo autore (cfr., di recente, Corte dei conti, sez. Toscana n. 89/2016), così la legittimità di un atto amministrativo non esclude di per sé la presenza di una fattispecie di responsabilità amministrativo-contabile, dovendosi considerare anche che dal contesto dell'attività precedente e susseguente all'adozione dell'atto ben possono desumersi elementi costitutivi di detta responsabilità (cfr. Corte dei conti, SS.RR. n. 711/A/1991, sez. I app. nn. 17/1993 e 163/1985; sez. II app. nn. 95/1992 e 165/1987).

Infine, si osserva che non vi è alcuna prova agli atti che le remunerazioni effettuate alla Fondazione Maugeri siano state corrisposte a fronte di prestazioni non rese dalla Fondazione stessa.

2.3.Gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa.

Ciò che invece risulta pienamente provato - attraverso le risultanze istruttorie condotte in sede penale e fondate su numerosi, univoci e consistenti riscontri probatori testimoniali, confessori e bancari, esaminati, valutati e sfociati nelle sentenze penali sopra indicate, dotate dell'efficacia, in quest'ambito giudiziario contabile, derivante dal disposto dell'art. 651 c.p.p., nonché, per quanto concerne le sentenze emesse ex art. 444 comma 2, c.p.p., dotate di

un particolare valore probatorio vincibile solo attraverso specifiche prove contrarie (cfr. in tal senso: Corte dei conti, sez. Veneto, nn. 145/2017 e 428/2017; sez. Piemonte, n. 101/2012; sez. Lazio, n. 185/2013; Cassaz. SS.UU. n. 5756/2012) - è l'esistenza di un complesso sistema illecito, che coinvolgeva i vertici della Fondazione Maugeri (in persona del Presidente Umberto Maugeri e del Direttore Centrale Costantino Passerino), il Presidente della Regione Lombardia Roberto Formigoni e i "pontieri" Pierangelo Daccò (privo di competenze tecniche in materia sanitaria, ma amico stretto di Formigoni) e Antonio Simone (ex Assessore alla Sanità regionale, competente in materia, integrato nel mondo C.L. e, come tale, parimenti vicino da molti anni a Formigoni) e una rete di società italiane ed estere (anche in centri offshore) costituenti il tramite per drenare soldi provenienti dalla Fondazione Maugeri a seguito delle remunerazioni delle FNT da parte della Regione Lombardia e destinarle ai menzionati soggetti partecipi del sodalizio criminoso Daccò, Simone e Formigoni.

Si richiamano, in merito, le seguenti pregnanti fonti probatorie versate in giudizio:

-le dichiarazioni confessorie (e di chiamata in correità) di Maugeri Umberto, che, nell'interrogatorio del 31 maggio 2012 e nell'incidente probatorio del 7 febbraio 2014 (cfr. pagg. 200-201 e pagg. 402 e ss. della sentenza Trib. Milano n. 13751/16), riconosce il pagamento di tangenti (con false consulenze, pagamenti estero su estero, uso di società fasulle) per ottenere finanziamenti regionali,

grazie a pressioni del Presidente Formigoni sulle strutture tecniche regionali, a favore della Fondazione Maugeri con ruolo attivo e remunerato in percentuale (rispetto ai finanziamenti ottenuti dalla Regione Lombardia) svolto da Daccò, Simone e con fattivo intervento del Direttore centrale della Fondazione Passerino;

-le dichiarazioni di Mozzali Gianfranco, collaboratore di Passerino (stralcio incidente probatorio 14 febbraio 2014 testualmente trascritto alle pagg. 201-202 e 402 segg. della sentenza Trib. Milano n. 13751/2016) su erogazioni e acquisti di beni (a Praga) a Pierangelo Daccò e Antonio Simone destinate al Presidente Formigoni e alle sue plurime vacanze ed esigenze varie;

-le dichiarazioni di Passerino Costantino, Direttore centrale e poi consulente della Fondazione Maugeri e braccio operativo dell'ente, in più interrogatori testualmente riportati alle pagg. 23 e ss. della citazione (cfr. anche pagg. 198 e ss. della sentenza Trib. Milano n. 13751/2016), confermate delle remunerazioni (con somme consistenti per i referenti regionali dai 46 ai 60 milioni di euro, pari al 25% dei finanziamenti regionali ricevuti per funzioni non tariffabili) pressioni, tramite Simone e Daccò, sui vertici regionali e sul loro amico Formigoni, per far ottenere, rapidamente e nella misura richiesta, finanziamenti considerevoli a favore della Fondazione Maugeri prevalentemente per “funzioni non tariffabili” e della conseguente creazione di fondi neri per erogare denari agli intermediari tangenziali Daccò e Simone;

-le dichiarazioni di Daccò Pierangelo (cfr. pagg. 17 segg. e 535

segg. della sentenza Trib Milano n.13751/16) circa la percezione del 25% circa delle somme erogate dalla Regione alla Fondazione (poi ridotti sino ad essere forfettizzate: v. pag. 537 sentenza n. 13751 citata) per un importo di circa 60/70 milioni di euro, finanziando illecitamente con le provviste le utilità del Presidente Formigoni e dando un apporto causale alla creazione di un articolato sistema di soggetti interposti, contratti fittizi di consulenza e false fatture che hanno consentito di veicolare le tangenti dei corruttori agli intermediari e da questi ultimi al pubblico ufficiale corrotto Formigoni; circostanze confermate dal fiduciario svizzero Grenzi Giancarlo che ha ben chiarito il ruolo di Daccò e Simone per la Fondazione (pagg. 208 e segg. della sentenza n. 13751 citata e stralci interrogatori riportati a pag. 45 della citazione della Procura); -le dichiarazioni del Dirigente regionale Merlini Luca Giuseppe e dei due Direttori generali Sanità Regionale Botti Renato e Carlo Lucchina che evidenziano interferenze e pressioni politiche di Formigoni in grado di piegare l'azione discrezionale della Giunta, tanto in ambito amministrativo quanto in ambito legislativo (v. stralci interrogatori alle pagg. 27 e ss., 31 e 34 della citazione e pagg. 274 segg. e 532 e ss. della sentenza del Trib. di Milano n. 13751/16), sulla struttura tecnica costringendola ad assumere decisioni influenzate da scelte politiche, per consentire maggiori finanziamenti alla Fondazione Maugeri nonostante pareri tecnici contrari, per costruire delibere *ad hoc* per garantire quanto richiesto, per impedire restrizioni nei finanziamenti per la Fondazione per le

funzioni non tariffabili e per inserire nuove voci nelle funzioni non tariffabili, soprattutto la già onerosa riabilitazione;

-le dichiarazioni di Amigoni Maurizio (cfr. pagg. 32 e ss. della citazione della Procura e pagg. 273 e ss. della citata sentenza n. 13751/16), che delinea il meccanismo di indicazione delle regole sulle FNT solo posteriormente all'anno di riferimento e dopo la trasmissione dei dati da parte degli erogatori, al fine di soddisfare pienamente le richieste di finanziamento, con reiterate interferenze sulle strutture tecniche regionali di Daccò, uomo testualmente definito vicino al Presidente Formigoni;

-le dichiarazioni di Zangrandi Antonello, collaboratore regionale e Alessandro Cè, Assessore alla Sanità (cfr. pagg. 35 e 36 della citazione), che rimarcano la loro vana opposizione ai criteri di erogazione di maggiori finanziamenti alla Fondazione e la scarsa trasparenza dei criteri seguiti per determinare coefficienti e algoritmi, tesi solo a dare discrezionalità nelle erogazioni a favore della Fondazione Maugeri.

Le dichiarazioni confessionarie, rese in sede giudiziale, delle dazioni corruttive da parte di Maugeri e Passerino a favore di Formigoni tramite gli intermediari della corruzione Daccò e Simone hanno trovato ampi riscontri nel dibattimento penale, sia per quanto riguarda le enormi anomale utilità ricevute, consistenti in denaro, vacanze, viaggi, fruizione gratuita di imbarcazioni di lusso e di immobili, cene gratuite di rappresentanza, finanziamenti elettorali, sia per quanto riguarda le erogazioni finanziarie effettuate dalla

Regione Lombardia alla Fondazione Maugeri per le FNT qualità e alta complessità nella riabilitazione nel periodo dal 1998 al 2010.

Le vicende illecite ed i relativi flussi finanziari attraverso cui sono state drenate risorse provenienti dalla Fondazione Maugeri, a favore di conti correnti e società estere riconducibili a Pierangelo Daccò ed Antonio Simone, 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, alla luce anche dell'apporto dichiarativo di Giancarlo Greci (cfr., in particolare, CNR dell'8.3.2012) e i relativi dati di sintesi dei flussi finanziari in questione (fonte: proc. pen. 6473/13, Procura della Repubblica di Milano) sono stati riportati nelle tabelle di cui alle pagg. 48, 49 e 50 della citazione, da cui si desume l'importo complessivo di 73.383.107,00 euro, dei quali 61.485.583,00 euro risultano essere stati trasferiti su conti italiani ed esteri di società, al fine di realizzare i pagamenti illeciti per i soggetti sopra indicati partecipanti al sodalizio criminoso.

Come si desume dall'istruttoria, il totale delle somme incassate da Pierangelo Daccò e Antonio Simone provenienti direttamente o indirettamente dalla Fondazione Maugeri è stato ricostruito in oltre 61 milioni di euro, inferiore al flusso di capitali uscito dalla Fondazione stessa, in quanto una parte del denaro è servito per remunerare intermediari e fiduciari ed una parte per alimentare conti correnti di Passerino e Maugeri.

La sentenza n. 13751/16 resa dal Tribunale di Milano dà

espressamente atto che la ricostruzione dei flussi di danaro - delle somme trasferite dalla Fondazione Maugeri alle società di Daccò e Simone - non è stata contestata da nessuno degli imputati.

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.

Pertanto, l'esborso di tali somme, distratte dalla loro naturale destinazione pubblica per essere "retrocesse" - come efficacemente sottolinea la Procura contabile - a beneficio dei partecipanti al sistema illecito sopra descritto e ampiamente comprovato in sede penale, costituisce danno erariale, causalmente riconducibile alla condotta criminosa posta in essere dai soggetti Formigoni, Fondazione Maugeri, Maugeri Umberto, Passerino, Daccò e Simone, dolosamente compartecipi del piano di devianza finanziario-contabile, oltre che penale.

Con specifico riferimento alle posizioni di Daccò e Simone, l'illecita ingerenza di fatto di costoro nell'esercizio della funzione amministrativa è diffusamente illustrata nella sentenza del

Tribunale di Milano n. 13751/16, sulla scorta delle ampie risultanze probatorie.

Dagli atti penali è, infatti, emerso che Daccò e Simone hanno svolto “in società” attività di rappresentanza e lobbismo presso la Regione a favore di Fondazione Maugeri.

In particolare, sulla presenza costante di Daccò in Regione quale “*rappresentante, pur in assenza di formale mandato, degli interessi della Fondazione Maugeri*”, si cfr. pagg 273 e ss. e 328 e ss. della sentenza n. 13751/16.

Per quanto riguarda la specifica posizione di Simone: come “*referente politico*”, ossia “*colui che avrebbe dovuto poi svolgere ed effettivamente svolse il ruolo di intermediario con gli amministratori e funzionari di Regione Lombardia*”, si cfr. pagg. 37 e ss. della sentenza n. 13751/16, nonchè le dichiarazioni di Maugeri, Mozzali, Cova e Beretta alle pagg. 84 e ss.; ancora, sul ruolo attivo di Simone nell’accordo con la Fondazione Maugeri, quale soggetto deputato a contattare il livello politico della Regione, con partecipazione attiva a tutti gli incontri decisivi tra le parti del rapporto tra Fondazione ed intermediari, si cfr. pagg. 200 e ss. della citata sentenza; sulle richieste economiche di Daccò e Simone e il riferimento ai loro referenti in Regione si vedano pagg. 85 e ss. della sentenza; sull’ausilio tecnico di Simone “*indispensabile a Daccò privo di competenze tecniche in materia sanitaria per interfacciarsi con i vertici della Regione*” si cfr. pagg. 200 e ss. della sentenza; conclusivamente, sul ruolo di Simone, si cfr. pag. 259 della

sentenza.

Sulla posizione di Simone e Daccò incaricati entrambi di pagare i c.d. referenti in Regione al fine di ottenere i finanziamenti richiesti si cfr. pag. 198 della sentenza n. 13751/16.

Con riferimento alla Fondazione Maugeri si osserva che - come efficacemente evidenziato dalla Procura contabile - la qualificazione della posizione della stessa deve desumersi, sia per quanto riguarda l'elemento oggettivo costitutivo della fattispecie di danno erariale, sia per quello soggettivo, dalla qualificazione della condotta dei soggetti (nella specie Presidente e Direttore centrale) ad essa legati da rapporto organico.

La condotta illecita tenuta da costoro non ha interrotto, infatti, il rapporto organico con la Fondazione (cfr., di recente, Cass. SS.UU. n. 13246/2019, Corte dei conti, sez. Emilia-Romagna n. 186/2017), in quanto gli stessi, come si desume dalle risultanze penali, hanno agito, in suo nome e per suo conto in qualità di amministratori e legali rappresentanti, illecitamente dolosamente per il conseguimento non solo di un proprio personale profitto ma anche di un profitto della Fondazione stessa destinataria delle erogazioni finanziarie regionali (cfr. sentenza GIP del 27 settembre 2013 che ha comminato alla Fondazione la sanzione pecuniaria ex L. n. 231/2001), a fronte anche della mancanza, in seno alla Fondazione stessa, di un sistema di controllo che fosse idoneo a disvelare ed impedire la menzionata "retrocessione" delle somme ricevute dalla Regione a favore dei corruttori/corrotti a sviamento delle finalità

pubbliche.

2.4. La quantificazione del danno.

Identificato così il danno erariale, imputabile solidalmente, ai sensi dell'art. 1, comma 1 quinquies, della L. n. 20/1994, a tutti i soggetti concorrenti (sopra indicati) i quali hanno conseguito un illecito arricchimento con dolo, il Collegio ritiene che la quantificazione dello stesso debba essere effettuata come segue.

Irrilevante appare che il sistema corruttivo sia stato ritenuto penalmente comprovato solo a partire dal 2006.

Infatti, questo Giudice è dell'avviso che, ai fini della responsabilità amministrativo-contabile che qui rileva, sussistano gravi, precisi e concordanti indizi (cfr., sulla idoneità degli stessi a formare il libero convincimento del Giudice contabile, in autonomia rispetto al Giudice penale, Corte dei conti, sez. III app. n. 75/2005; sez. Puglia n. 348/2017), in base ai quali ritenere che anche i flussi finanziari registrati in sede istruttoria antecedentemente al 2006 fossero destinati alla descritta illecita distrazione.

Depongono, infatti, in tal senso le plurime, tra loro conformi, dichiarazioni dei concorrenti sopra illustrate e le acquisizioni della Polizia Giudiziaria, da cui si desume che il Presidente Formigoni disponeva di significative somme di denaro extra-conto e Daccò e Simone, nel medesimo periodo, prelevavano notevoli importi in contanti dai loro conti esteri.

Pertanto, appare corretta, ad avviso del Collegio, la somma quantificata in euro 61.485.583,00, pari alle cosiddette

“retrocessioni” illecite costituenti danno erariale.

Da questa somma deve essere detratto l'ammontare del risarcimento effettuato dalla Fondazione Maugeri a favore della Regione Lombardia, che, secondo quanto risulta dagli atti acquisiti in istruttoria (deliberazione di Giunta Regionale n. 3476/2015), è complessivamente pari ad euro 14 milioni (sentenza Trib. Milano n. 13751/16).

Quindi il danno erariale ammonta ad euro 47.485.583,00.

Appare irrilevante, sulla base dei principi maturati nella giurisprudenza consolidata (cfr., tra le altre, di recente, Corte dei conti, sez. Toscana n. 162/2018) che questo Collegio condivide, l'avvenuta confisca in sede penale, stante la diversa natura, sanzionatoria e non risarcitoria di quest'ultima, *“con la conseguenza che le somme confiscate nulla hanno a che vedere con la quantificazione del danno subito dall'Amministrazione che deve essere risarcita, indipendentemente dalla pena accessoria della confisca inflitta”* (Corte dei conti, sez. III app. n. 676/2016).

Irrilevante appare, altresì, l'esistenza di provvisionali o l'avvenuta transazione tra la Regione e la Fondazione (si richiama in proposito quanto già espresso al punto 1.3 della presente sentenza), stante l'autonomia tra l'azione penale/civile e quella contabile, con la conseguenza che solo l'avvenuto integrale ed effettivo ristoro di tutti i profili di danno erariale può determinare la declaratoria di improcedibilità della domanda contabile, fermo restando che in sede esecutiva occorrerà effettuare le dovute decurtazioni e riduzioni,

nel raffronto tra le somme al cui pagamento il convenuto sia stato condannato sia dal giudice contabile sia da quello ordinario (*ex multis*, Corte dei conti, sez. III app. nn. 183/2006 e 417/2007).

Posto che l'illecita distrazione delle somme sopra indicate è andata a profitto dei soli Formigoni, Fondazione Maugeri, Maugeri Umberto, Passerino, Daccò e Simone, non vi sono i presupposti per una riduzione dell'ammontare del risarcimento del danno in considerazione di eventuali apporti di altri soggetti non chiamati in causa, stante la natura restitutoria dell'azione contabile esercitata dalla Procura.

Infine, vertendosi, nella specie, di responsabilità dolosa, si esclude l'esercizio del potere di riduzione (cfr. in tal senso, Corte di conti, sez. I app. nn. 432/2017, 354/2017 e 314/2017; sez. Lombardia nn. 8/2016 e 57/2017; sez. Emilia-Romagna n.186/2017).

La somma da risarcire di euro 47.485.583,00 sarà assoggettata a rivalutazione monetaria con decorrenza dalla data dei singoli pagamenti illeciti indicati nella tabella di pagg. 49 e 50 dell'atto di citazione fino al deposito della presente sentenza.

Dal deposito della presente sentenza sino al soddisfo decorreranno gli interessi legali.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

Nei confronti del solo convenuto Mozzali Gianfranco Corrado Giovanni, avendo il Collegio accertato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, si dispone la compensazione delle spese ai

sensi dell'art. 31, comma 3, C.G.C.

P. Q. M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando,

DICHIARA

la contumacia del convenuto **DACCO' Pierangelo;**

DICHIARA

il difetto di giurisdizione della Corte dei conti nei confronti del convenuto **MOZZALI GIANFRANCO CORRADO GIOVANNI;**

CONDANNA

i convenuti **FORMIGONI Roberto; FONDAZIONE SALVATORE MAUGERI, Clinica del lavoro e della riabilitazione, IRCCS; MAUGERI Umberto; PASSERINO Costantino, SIMONE Antonio e DACCO' Pierangelo,** a titolo di dolo, in solido tra loro, al pagamento, a favore della Regione Lombardia, a titolo di risarcimento del danno erariale, dell'importo di euro 47.485.583,00, oltre rivalutazione monetaria come indicato sopra in parte motiva e oltre interessi legali dal deposito della presente sentenza sino al soddisfo;

CONFERMA IL SEQUESTRO

di cui all'ordinanza n. 63/2018 depositata in data 14 agosto 2018 come modificata dalla ordinanza n. 74/2018 depositata in data 19 novembre 2018, disposto nei confronti di Formigoni Roberto,

Maugeri Umberto, Passerino Costantino, Simone Antonio e Daccò Pierangelo, fino alla concorrenza di euro 47.485.583,00.

Ai sensi dell'art. 80 C.G.C. il sequestro si converte in pignoramento ai sensi e per gli effetti dell'art. 686 c.p.c.

Pone a carico dei convenuti soccombenti FORMIGONI Roberto; FONDAZIONE SALVATORE MAUGERI, Clinica del lavoro e della riabilitazione, IRCCS; MAUGERI Umberto; PASSERINO Costantino, SIMONE Antonio e DACCO' Pierangelo le spese di giudizio complessivamente liquidate in euro 10.577,99 // (diecimilacinquecentosettantesette/99) //

////////

Compensa le spese con riguardo al convenuto MOZZALI Gianfranco Corrado Giovanni, ai sensi dell'art. 31, comma 3, C.G.C.

Così deciso in Milano, nelle camere di consiglio del 22 maggio 2019 e 4 luglio 2019.

IL GIUDICE ESTENSORE

IL PRESIDENTE F.F.

Alessandra Olessina

Gaetano Berretta

Depositata in Segreteria il 16.9.2019

- Il Direttore della Segreteria