

SENT. N. 714/2014

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA SICILIA

composta dai magistrati:

Dott.ssa Luciana SAVAGNONE	Presidente
Dott. Roberto Rizzi	Componente relatore
Dott. Giuseppe GRASSO	Componente

ha pronunciato la seguente

SENTENZA 714/2014 nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 61364 del Registro di Segreteria, promosso dal Procuratore Regionale

nei confronti di

DI MAGGIO GIUSEPPE, rappresentato e difeso, giusta delega a margine della memoria depositata in data 14/3/2014, dagli Avv.ti Quintino Lombardo e Silvia Cosmo, del foro di Milano, elettivamente domiciliato in Palermo, via P.pe di Villafranca, n. 91, presso lo studio dell'Avv. Giuseppe Bianco.

esaminati gli atti del fascicolo processuale;

uditi, nella pubblica udienza del 3 aprile 2014, il relatore, Dott. Roberto Rizzi, il Pubblico Ministero, nella persona del Dott. Alessandro Sperandeo, e l'Avv. Quintino Lombardo, in rappresentanza del convenuto.

FATTO

Con D.A. n. 25452 del 15.05.1998, pubblicato sulla G.U.R.S n. 26 del 23.05.1998, l'Assessorato alla sanità della Regione Siciliana approvava la revisione della pianta organica delle farmacie del Comune di Palermo.

Tale decreto disponeva, tra l'altro, il decentramento della sede farmaceutica n. 5, della quale era titolare la Dott.ssa Tripi Ileana, già ubicata in piazza Rivoluzione n. 12, nella nuova circoscrizione territoriale denominata «Villagrazia Falsomieie».

Contestualmente, il territorio precedentemente assegnato alla suddetta sede n. 5 veniva accorpato al territorio della limitrofa sede farmaceutica n. 4, della quale era titolare il Dott. Crimauco Paolino.

Tale porzione del provvedimento non veniva contestata sicché diveniva inoppugnabile.

L'Avvocatura Distrettuale dello Stato, in data 12/6/1999, rendeva il parere richiesto dall'Assessorato su questioni inerenti la nuova pianta organica, evidenziando, fra l'altro, con specifico riguardo alla situazione relativa alla sede farmaceutica n. 5, che «in assenza di una pronuncia cautelare favorevole (...), il provvedimento di trasferimento ha mantenuto l'originaria esecutività, sicché la sua omessa esecuzione non appare giustificabile (...). La situazione sembra pertanto giustificare l'immediata attivazione dei poteri di contestazione e diffida, prodromici a quelli decadenziali (...)».

Con atto del 3/9/1999 (prot. n. 2731) l'Assessorato regionale per la Sanità contestava alla Dott.ssa Tripi il mancato trasferimento della sede farmaceutica nell'ambito territoriale assegnato ed intimava alla stessa di procedere allo spostamento dell'esercizio farmaceutico entro il termine di 60 giorni avvertendola che «qualora non vengano fornite prove inconfutabili della non imputabilità alla stessa dell'inadempienza in argomento, si darà corso ai provvedimenti sanzionatori di cui all'art. 13 del T.U.LL.SS».

Il Dott. Crimauco dopo aver messo in mora l'Assessorato con atti notificati in data 25/10/2000 e 27/11/2000, adiva il G.A. per l'annullamento del silenzio-rifiuto formatosi su tali atti.

Il TARs, con sentenza 689/2001 del 10/5/2001, rilevato che il ricorso avverso la parte del D.A. n. 25452/1998 che aveva disposto il trasferimento della sede farmaceutica n. 5, per esigenze di interesse pubblico correlato alla più razionale ed efficiente organizzazione del servizio farmaceutico era stato respinto con sentenza n. 1911 del 20 novembre 2000 (esecutiva, in quanto non sospesa in sede di appello) e ritenuto che «non può giustificarsi la prolungata inerzia dell'Amministrazione regionale (...), per cui devono ritenersi "illegittimi i comportamenti dilatori od omissivi da parte dell'Amministrazione i quali – violando il patrimonio giuridico (oramai acquisito) formato dai principi di efficienza, efficacia, economicità e speditezza dell'agire amministrativo enunciati dalla normativa di settore (tra cui, oltre alle leggi citate, il D.L.vo 3 febbraio 1993, n. 29 e la **legge 15 marzo 1997, n. 59**) – si risolvano in una azione inerte o incompleta" (in tal senso, Cons. Stato, sez. II, 29 settembre 1999, parere n. 388/99)» e considerato, altresì, «privo di giuridico pregio il riferimento alle difficoltà rappresentate dalla difesa della dott.ssa Tripi in ordine al reperimento dei idonei locali», accoglieva il ricorso dichiarando l'obbligo dell'Assessorato

regionale per la sanità di provvedere sugli atti di diffida e messa in mora notificati dal ricorrente il 25 ottobre 2000 ed il 28 novembre 2000 e tendenti ad ottenere l'adozione dei provvedimenti necessari a fare cessare l'attività farmaceutica svolta in Palermo, piazza Rivoluzione n. 12, dalla dott.ssa Tripi Ileana.

L'Assessorato, con DDG 35205 del 29/6/2001, fra l'altro, ingiungeva a quest'ultima di cessare l'attività farmaceutica nella zona assegnata ad altra sede farmaceutica entro il 28/7/2001.

In data 30/7/2001, la AUSL n. 6 constatava l'avvenuta chiusura della farmacia della Dott.ssa Tripi sita in p.za Rivoluzione n. 12.

Con sentenza n. 436/2008 del 2/4/2008, il TAR PA accoglieva il ricorso del Dott. Paolino Crimauco, titolare della sede farmaceutica n. 4 di Palermo, finalizzato ad ottenere il risarcimento dei danni derivati dalla ritardata esecuzione del D.A. n. 25452 del 14 maggio 1998, di approvazione della pianta organica delle farmacie del Comune di Palermo.

Il GA reputava che l'Amministrazione avesse tenuto un comportamento sostanzialmente inerte per circa tre anni, nonostante un contrario parere dell'Avvocatura dello Stato, e che detta condotta si era arrestata soltanto iussu iudicis.

Tale condotta, all'esito di un'articolata ricostruzione, veniva qualificata, sul piano soggettivo, come colposa. E ciò considerando che l'Amministrazione, anziché operare per la completa attuazione del disegno programmatico delineato con il DA25452/1998, aveva prestato reiterata adesione a pratiche dilatorie, pregiudizievoli degli interessi dei controinteressati, poste in essere dalla Dott.ssa Tripi, omettendo di agire con la dovuta solerzia.

Tale colposo ritardo, protratto per l'arco di tempo compreso tra il 31/8/1998 (scadenza del trentesimo giorno successivo alla pubblicazione nella GU del DA 25295) e il 28/7/2001, aveva prodotto, secondo il GA, un danno quantificato complessivamente in € 44.387,27.

A comporre detto importo concorrevano una quota a titolo di danno emergente, pari ad € 9.387,27, consistito nelle spese legali sostenute per affrontare i giudizi resisi necessari per vincere l'inerzia dell'amministrazione, ed una quota, pari ad € 35.000,00, per il lucro cessante, determinata in via equitativa applicando un abbattimento correttivo (abbattimento di circa la metà) all'importo risultante dall'applicazione della percentuale di profitto del 20% (reputata congrua in ragione della conduzione familiare dell'attività) alla differenza tra il volume d'affari registrato nel periodo successivo al trasferimento della farmacia della Dott.ssa Tripi e quello registrato nel periodo precedente.

Con la sentenza n. 725/2009 il CGA riformava la pronuncia di primo grado limitatamente alla quantificazione del danno emergente. In particolare, veniva statuito che solo le spese per attività extra giudiziaria (€ 1.500,00), sostenute per ottenere la bonaria esecuzione del decreto assessoriale di approvazione della pianta organica delle farmacie, potevano rientrare tra le somme ammesse a ristoro. Era, invece, escluso che potessero essere computate le spese relative all'attività giurisdizionale le quali avevano trovato regolamentazione nelle varie pronunce emesse e, perciò, insuscettibili di ulteriore valutazione.

In data 23/3/2010, l'Amministrazione iniziava a dare esecuzione alla sentenza del CGA da ultimo indicata, versando al Dott. Crimauto l'importo di € 41.044,43, e, all'esito di un giudizio di ottemperanza esitato con la sentenza del CGA 1156/2010, in data 20/10/2010, corrispondeva al medesimo soggetto la residua somma di € 6.464,16 (spese relative all'atto di diffida e al giudizio di ottemperanza, oltre spese legali).

La Procura presso questa Sezione, dopo aver ritualmente invitato a dedurre i Dott.ri Giacomo Scalzo e Di Maggio Giuseppe, dirigenti coordinatori del Gr. 13[^] - Farmacie dell'Assessorato per la Sanità, che si erano avvicendati nella funzione (il primo fino al 8/3/1999 ed il secondo dal 9/3/1999), valutate le deduzioni presentate, disponeva l'archiviazione della vertenza limitatamente al primo per insussistenza della colpa grave.

Con atto di citazione emesso in data 17/10/2013 citava, quindi, in giudizio il solo Dott. Di Maggio Giuseppe.

L'Organo requirente assumeva che quest'ultimo in un contesto in cui era evidente l'esigenza di intervenire con estrema celerità, al fine di attuare l'assetto definito con il DA 25452/1998, con solerzia che dissimulava sostanziale immobilità operativa, ometteva di compiere interventi incisivi. Non proponeva, cioè, all'organo competente (Assessore), di assumere quelle iniziative, tecnicamente praticabili alla luce del rassicurante parere dell'Avvocatura dello Stato, che avrebbero consentito il raggiungimento della finalità di pubblico interesse connessa al trasferimento della farmacia della Dott.ssa Tripi nella nuova sede assegnata.

Tale sostanziale inerzia integrava, sempre ad opinione della Procura agente, una condotta gravemente colposa, produttiva di un danno per l'erario regionale di € 47.508,59 (da incrementare degli interessi e rivalutazione monetaria) pari alla somma degli importi liquidati.

In data 14/3/2009 si costituiva il Di Maggio avvalendosi del patrocinio degli Avv.ti Quintino Lombardo e Silvia Cosmo.

Nel merito, dopo aver illustrato, con dovizia di particolari, tutti gli antecedenti fattuali che avevano poi generato la situazione pregiudizievole per il Dott. Crimauco, deduceva l'assenza di colpa grave.

Più in dettaglio, il resistente evidenziava circostanze tendenti ad escludere l'asserita grave negligenza, fra cui

- il trasferimento nel settore al Gruppo 13[^] dell'Assessorato per la Sanità, in qualità di responsabile dell'unità organizzativa, era avvenuto in un momento in cui vi era carenza di mezzi e di personale (i due dirigenti che avevano attivato la procedura di revisione della pianta organica delle farmacie, uno era stato trasferito ed una era in aspettativa) e si era verificata una carenza di continuità operativa (dovuta ad una lunga assenza dal servizio per ragioni di salute);

- l'alternativa che si poneva al Dirigente, a fronte del mancato trasferimento dell'esercizio farmaceutico era, solo la proposta di irrogazione della sanzione più grave fra quelle comminate della TU 1265/1934 e cioè la decadenza dalla titolarità dello stesso. Ma ciò avrebbe esposto l'Amministrazione al rischio di dover sopportare conseguenze ben più pesanti rispetto a quelle connesse al ritardato trasferimento. Dunque non era ravvisabile censurabile inerzia bensì ponderata prudenza;

- la situazione che riguardava la sede farmaceutica della Dott.ssa Tripi presentava molteplici profili di criticità, peraltro oggetto di contenzioso innanzi al G.A. (ridotto bacino d'utenza, irreperibilità di locali idonei);

- la sussistenza di un orientamento giurisprudenziale che riconosceva alle ASL e non all'Assessorato regionale, la vigilanza sulle farmacie ed i connessi poteri sanzionatori;

- l'atteggiamento improntato a prudenza manifestato dai predecessori in vicende analoghe;

- l'assunzione di rilevanti iniziative, in luogo della contestata inerzia, volte a portare a definizione il complesso procedimento di revisione della pianta organica delle farmacie del comune di Palermo.

Chiedeva, conseguentemente, l'assoluzione da ogni addebito e, in subordine, la riduzione dell'addebito tenendo conto della data di effettiva assunzione della direzione dell'unità organizzativa competente a gestire l'attuazione de Decreto assessoriale 25295/1998 e del periodo di malattia (fino a settembre 1999).

All'udienza del 3/4/2014, il Pubblico Ministero e l'Avv. Quintino Lombardo, in rappresentanza del convenuto, reiteravano le richieste rispettivamente rassegnate in atti.

La causa veniva, quindi, posta in decisione.

DIRITTO

1. L'odierno giudizio è finalizzato all'accertamento della fondatezza della pretesa azionata dal Pubblico Ministero concernente un'ipotesi di danno erariale indiretto, asseritamente patito dalla Regione Siciliana. Detto danno è connesso all'esborso sostenuto dall'Amministrazione condannata dal G.A. a risarcire i danni patiti da un farmacista a causa dal ritardo con il quale è stato liberato l'ambito territoriale della sede farmaceutica assegnatagli in esito al pertinente concorso, ambito nel quale era ubicato un esercizio farmaceutico decentrato in altra zona.

Più in dettaglio, il nocumento patrimoniale è stato individuato nell'importo che l'Amministrazione regionale ha corrisposto, in ottemperanza alle sentenze del CGA n. 725/09 del 28/8/2009 e n. 1156/2010 del 6/10/2000 al farmacista Dott. Crimauo pari ad € 47.508,59.

Di esso è stato chiamato a rispondere il Dott. Di Maggio Giuseppe, Dirigente coordinatore del Gruppo 13[^] - Farmacie dell'Assessorato Sanità all'epoca dei fatti, al quale è stata imputata una condotta gravemente colposa consistente nell'aver ritardato l'attuazione della nuova pianta organica delle farmacie del Comune di Palermo non intraprendendo quelle iniziative che avrebbero consentito al Dott. Crimauo di esercitare l'attività farmaceutica nell'ambito territoriale assegnatogli senza subire la concorrenza della farmacia della Dott.ssa Tripi.

2. Condotta dannosa e nesso causale

La condotta imputata all'odierno convenuto consiste nella sostanziale inerzia nell'esecuzione del D.A. 25452/1998.

L'asserita sostanziale immobilità operativa, ancorché dissimulata da apparente solerzia operativa, ha comportato la condanna dell'Amministrazione regionale a risarcire il pregiudizio patrimoniale subito dal Dott. Crimauo per effetto della mancata attuazione dei provvedimenti concernenti la nuova pianta organica delle farmacia della città di Palermo.

Per verificare la configurabilità, nel caso in esame, della fattispecie della responsabilità amministrativa occorre in primo luogo verificare se, all'epoca dei fatti, sussistesse in capo all'Amministrazione regionale la competenza ad assumere iniziative per l'esecuzione del citato D.A. o se tale competenza fosse, come sostenuto dalla difesa del convenuto, radicata in altra Amministrazione (nella specie la AUSL).

Al riguardo, sembra utile evidenziare che la disciplina di settore, contenuta principalmente nel Titolo II del T.U. 27/7/1934, n. 1265 (artt. 104 e ss) e nelle Leggi

2/4/1968, n. 475 e 8/11/1991, n. 362, connota l'esercizio farmaceutico come un'attività ad elevato tenore pubblicistico.

Per quanto di rilievo in questa sede, lo spostamento di una farmacia da un ambito territoriale ad un altro sfugge alle ordinarie dinamiche della libertà imprenditoriale potendo avere luogo solo all'esito di una complessa procedura, governata dall'Amministrazione regionale ed attivata allo scopo di garantire l'assistenza farmaceutica nel territorio di riferimento, che ha il suo momento centrale nell'espletamento di un concorso. Tale procedura si conclude con un provvedimento che – sebbene non possa ascrivarsi alla categoria degli atti concessori, non essendo il servizio farmaceutico riservato, nel vigente ordinamento, alla suddetta autorità in regime di monopolio – ha natura di autorizzazione costitutiva.

Nella vicenda in esame l'Amministrazione regionale è pervenuta valutando, sulla base dei criteri obiettivi predeterminati, le preferenze manifestate dai candidati in relazione alla mutata pianta organica delle farmacie, alla redistribuzione delle sedi farmaceutiche con il DA 25452/1998.

Orbene, ai sensi dell'art. 6 del D.A. 25295/1998 il farmacista che a termini del precedente articolo, aveva manifestato formale accettazione per la nuova circoscrizione, era tenuto a reperire, «entro e non oltre il termine di trenta giorni dalla pubblicazione» del medesimo provvedimento, idonei locali.

Il provvedimento, per il tenore della formula impiegata («entro e non oltre»), non lasciava alcun margine di opinabilità circa la natura perentoria del termine entro cui il farmacista assegnatario di nuova sede farmaceutica avrebbe dovuto ottemperare agli oneri sul medesimo incumbenti.

A ciò incontestabilmente consegue che la comunicazione di avvenuto reperimento dei locali nella sede di assegnazione non può essere intesa come manifestazione di una potenziale fruibilità di un immobile da adibire a farmacia bensì solo quale attestazione della concreta ed attuale materiale disponibilità di locali, come tale, imprescindibilmente fondata su ostensibili titoli giuridici idonei a legittimarne l'impiego per l'esercizio della attività di farmacia.

Dunque, nello scenario in cui si inserisce la vicenda (che, peraltro, non presenta alcuna peculiarità, rispondendo, con lineare coerenza, alle prescrizioni di settore), il farmacista destinato a cambiare sede, in base alle previsioni di un provvedimento la cui esecutività non era stata cautelativamente sospesa in sede giudiziaria, avrebbe dovuto spostare l'attività nella zona di nuova assegnazione.

Il mancato trasferimento, quindi, non solo legittimava l'adozione di iniziative di reazione ma addirittura ne imponeva l'assunzione.

E ciò, da un lato, per garantire l'attuazione della pianta organica delle farmacie nella città, elaborata all'esito di un'articolata procedura impiantata per la composizione dei molteplici interessi coinvolti, soprattutto per la parte in cui assicurava la copertura del servizio farmaceutico in una zona carente; dall'altro, per non pregiudicare la posizione dell'assegnatario della sede farmaceutica nel cui ambito era originariamente ubicata la farmacia spostata in altro ambito.

La competenza ad esercitare questo potere/dovere era indubitabilmente di pertinenza dell'Amministrazione regionale.

Anche a voler ignorare nozioni di buon senso comune secondo cui, ordinariamente, in assenza di una speciale previsione che diversamente distribuisca le competenze, il soggetto che decide è il medesimo che porta ad esecuzione la decisione, nel caso dei provvedimenti amministrativi, l'Amministrazione che adotta il provvedimento, in base a principi generali di intuitiva rilevabilità, è anche competente a curarne la esecuzione. Tant'è che essa, oltre a sospenderne l'efficacia, può imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nascenti dal provvedimento.

Né, a tale riguardo assume rilievo il fatto che tali poteri siano stati menzionati in disposizioni di legge emanate successivamente ai fatti di causa (art. 21 ter – Esecutorietà – ed art. 21 quater - Efficacia ed esecutività del provvedimento – della [L. 241/1990](#), aggiunti dall'art. 14, L. 11 febbraio 2005) in quanto trattasi di previsioni meramente ricognitive di principi immanenti nella disciplina dell'azione amministrativa di inveterato impiego.

Dunque, nessun dubbio poteva ragionevolmente sorgere circa la distribuzione della competenza per l'adozione di misure attuative di quanto stabilito con il D.A. dell'aprile 1988.

Tale competenza, poi, nemmeno poteva ritenersi sterilizzata dal fatto che non era tipizzato lo strumento di reazione impiegabile per contrastare il mancato trasferimento della farmacia della Dott.ssa Tripi.

L'Amministrazione, attingendo dallo strumentario tipizzato nell'ordinamento di settore (art. 113 TU 12365/1934, [L. 475/1968](#) e relativo regolamento di esecuzione adottato con [DPR 1275/1971](#)) o impiegando mezzi comunque disponibili in capo all'ente, in quanto proiezione naturale della funzione esercitata, aveva un ventaglio di possibilità che spaziava dalla decadenza dall'autorizzazione all'esercizio della farmacia, ove l'obiettivo reputato da perseguire prioritariamente fosse stato quello di tutelare le finalità di ordine

pubblicistico alla localizzazione di un esercizio farmaceutico in una zona che ne era sprovvista (consentendo, dunque, lo scorrimento della graduatoria), alla ingiunzione di far cessare l'attività nella zona assegnata al altro farmacista (soluzione adottata con il DDG 35206 del 29/6/2001) ove l'intento ritenuto preminente fosse stato quello di evitare pregiudizi al reclamante la liberazione della sede di nuova assegnazione.

Dunque, in quel contesto, era indubitabile la possibilità di impiego di mezzi di reazione che avrebbero consentito di attuare celermente l'assetto degli esercizi farmaceutici delineato con i decreti assessoriali, per quanto di rilievo in questa sede, per la parte relativa alla rimodulata sede farmaceutica assegnata al Dott. Crimauco e, di conseguenza, impedito che la censurabile condotta della Dott.ssa Tripi arrecasse gravi pregiudizi all'assegnatario di quella sede.

Perciò nell'incontrovertita ricorrenza di condizioni che necessitavano l'impiego di strumenti risolutivi della situazione generata dal mancato trasferimento della sede farmaceutica, l'omesso impiego di quegli strumenti ha costituito l'antecedente causale diretto ed immediato dell'esborso sostenuto dall'Amministrazione regionale per ottemperare alla statuizione giudiziale di condanna a risarcire il danno patito dal Dott. Crimauco.

In altri termini, ove vi fosse stato un solerte ricorso ai poteri idonei ad evitare che la Dott.ssa Tripi continuasse ad esercitare l'attività farmaceutica nell'ambito territoriale assegnato in esclusiva ad altro farmacista, quest'ultimo non sarebbe stato pregiudicato nei suoi interessi imprenditoriali e la Regione non avrebbe dovuto, quale soggetto investito del munus pubblico di portare ad esecuzione il proprio provvedimento dotato dell'attributo della esecutorietà, rispondere del danno cagionato dalla sua inefficiente azione di esecuzione del provvedimento inerente il lungamente atteso riassetto della localizzazione delle farmacie nella città di Palermo.

Scendendo più nel dettaglio di tale relazione causale, appare condivisibile la valutazione compiuta dalla Procura agente (peraltro già condivisa da questa Sezione con la Sentenza 282/2011, sul punto confermata in appello con la Sentenza 374/A/2011) secondo cui la condotta sostanzialmente omissiva che ha generato il danno erariale è quella del dirigente dell'unità organizzativa che, nell'ambito dell'Amministrazione regionale, era investita delle competenze per il servizio farmaceutico.

Invero, la complessità dell'organizzazione amministrativa induce a ritenere che solo per la struttura che aveva piena cognizione delle problematiche operative ed, in particolare, contezza delle criticità emerse in occasione dell'attuazione del provvedimento

più volte citato, fosse chiaramente percepibile la necessità di intraprendere iniziative tese a rimuovere quelle criticità.

E dunque, è in capo al Dirigente di essa - il quale, sovrintendendo all'attività dei collaboratori, aveva una visione completa sull'intera vicenda avendo gestito la predisposizione della nuova pianta organica ed essendo a conoscenza delle problematiche che erano seguite - che è ravvisabile un significativo nesso di derivazione tra la condotta omissiva ed il danno erariale.

Non v'è dubbio che il Dirigente non avesse la competenza ad adottare i provvedimenti richiesti per far fronte alle problematiche emerse in sede di attuazione del provvedimento di riassetto delle circoscrizioni territoriali entro le quali ai farmacisti assegnatari è concesso svolgere l'attività imprenditoriale in regime di esclusività. Tale competenza, pacificamente, si radicava sulla figura apicale dell'organizzazione competente per materia cioè sull'Assessore Regionale per la Sanità.

Tuttavia, solo ove vi fosse stata una iniziativa propedeutica in tal senso della competente unità organizzativa sarebbe stato possibile imputare l'omissione foriera di danno erariale all'apice della struttura burocratica.

Nel caso in esame, però, è mancata proprio una simile iniziativa: dietro l'apparenza di una fattiva operosità vi è stata una sostanziale immobilità operativa.

Con un apprezzamento comunque rispettoso del limite del divieto di sindacato nel merito delle scelte discrezionali, le iniziative assunte erano manifestamente inadeguate a porre efficace e risolutivo rimedio al mancato spostamento della farmacia della Dott.ssa Tripi in altra zona della città. In questa sede, cioè, valutando la mera congruità estrinseca delle iniziative assunte dal Dirigente, le stesse appaiono manifestamente inadeguate, palesemente inadatte ad assicurare il componimento degli interessi coinvolti in linea con quanto stabilito con il provvedimento di revisione della pianta organica ed il successivo provvedimento di proclamazione degli esiti del concorso per l'assegnazione delle rimodulate sedi. E ciò soprattutto in un contesto caratterizzato dalla presenza di un parere dell'Avvocatura dello Stato che non lasciava margini di opinabilità operativa.

La definizione della procedura di riassetto degli ambiti territoriali di competenza delle varie farmacie, in mancanza di una sospensione giudiziale dell'efficacia dei provvedimenti con i quali era stata realizzata ed in assenza di conclamate ragioni che avrebbero potuto suggerire all'Amministrazione atteggiamenti attendisti per non pregiudicare una ventilata rimediazione della soluzione adottata, doveva essere attuata con la celerità che l'importanza dell'azione amministrativa aveva e che il coinvolgimento di interessi imprenditoriali imponeva. Ossia, senza indugio.

Le iniziative in concreto assunte, invece, seppur all'apparenza connotate da sufficiente tempismo, erano del tutto inadeguate rispetto all'obiettivo di portare ad esecuzione il provvedimento.

Insomma, il dinamismo della complessiva azione amministrativa, oggettivamente, ostenta solo una infeconda solerzia operativa. E ciò in un contesto nel quale sussistevano tutte le condizioni per portare ad esecuzione il nuovo assetto delle farmacie nel territorio comunale, tempestivamente e nel rispetto dei criteri di economicità e di efficacia.

4. Danno

Il danno conseguente alla censurabile condotta del coordinatore del competente plesso organizzativo dell'Assessorato per la Sanità è quello scaturito dall'adempimento, da parte della Regione, della condanna al risarcimento del danno di cui alla sentenza del CGA n. 725/09 del 28/8/2009, che ha lievemente rimodulato le statuizioni del Giudice di primo grado e di cui alla sentenza n. 1156/2010 del 6/10/2000 del medesimo CGA resa nel giudizio per l'ottemperanza della sentenza di condanna in parte non spontaneamente eseguita, pari complessivamente ad € 47.508,59.

Comunque, non tutto tale importo è addebitabile all'odierno convenuto.

L'incidenza causale della censurabile inerzia operativa è ravvisabile, infatti, solo successivamente al suo insediamento alla dirigenza dell'unità organizzativa competente a provvedere (avvenuto il 9/3/1999).

Analoghe considerazioni devono essere compiute per la non contestata lunga assenza per malattia fino al settembre del medesimo anno. Il resistente, infatti, ha rappresentato, che salvo episodiche apparizioni, ha esercitato continuativamente l'attività lavorativa dal settembre 1999. Quindi è tale momento che deve essere considerato per l'individuazione della durata dell'inerzia e, conseguenzialmente, per parametrare il danno al medesimo imputabile.

Considerato che il complessivo danno è stato quantificato in relazione ad un'inerzia protratta per 1062 giorni (cioè dal 31/8/1998, scadenza del termine di trenta giorni entro cui la farmacia della Dott.ssa Tripi avrebbe dovuto essere spostata, al 28/7/2001, termine assegnato con il DDG n. 35205 del 29/6/2001 emanato in seguito alla sentenza del TAR Pa 689/2001) e che in tale segmento temporale è ravvisabile un apporto causale del Di Maggio per un totale di gironi 667 (cioè dal 30/9/1999 al 28/7/2001) e che in termini percentuale tale incidenza è pari al 62,81%, il danno addebitabile al convenuto è di consistenza pari ad € 29.838,26 (cioè il 62,81% di € 47.508,59).

5. Elemento soggettivo

Nella vicenda in esame, la condotta omissiva produttiva dell'indicato danno è imputabile al convenuto a titolo di colpa grave.

A tale conclusione induce, in primo luogo, la constatazione dell'assenza di qualsiasi giustificazione per la tolleranza della eclatante protervia del farmacista destinato, in base alla nuova pianta organica, ad operare in una zona della città diversa da quella nella quale il medesimo era precedentemente insediato: la mera applicazione della disciplina legislativa, infatti, avrebbe certamente fatto venir meno una situazione obiettivamente patologica.

In secondo luogo, depone in tal senso la agevole percepibilità delle pregiudizievoli conseguenze a cui veniva esposta l'Amministrazione regionale intraprendendo articolate e plurime iniziative innocue anziché lineari interventi risolutivi.

La canalizzazione verso quest'ultima modalità operativa della soluzione da proporre all'organo di vertice competente ad assumerla, indubbiamente, nel peculiare contesto di riferimento, era l'unica opzione perseguibile.

Ciò in considerazione del fatto che essa era l'unica coerente con le prescrizioni di settore, certamente note ad un soggetto altamente qualificato qual era il dirigente preposto al coordinamento di un Ufficio con competenze quantitativamente estese ma qualitativamente circoscritte da fonti limitate nel numero e prive di complesse stratificazioni.

Inoltre, la possibilità tecnica di utilizzare (rectius, di proporre all'organo di vertice di utilizzare), nello specifico caso, strumenti risolutivi era asseverata da un parere dell'Avvocatura dello Stato, reso in data 12/6/1999. In esso l'attivazione della procedura finalizzata alla dichiarazione di decadenza dall'autorizzazione era prospettata come unico rimedio esperibile a fronte di ingiustificabile trasferimento della sede farmaceutica.

Dunque, in capo all'odierno convenuto vi era, come il materiale documentario in atti dimostra, approfondita cognizione della problematica, consapevolezza della possibilità di proporre l'adozione di provvedimenti che avrebbero assicurato il raggiungimento dello scopo perseguito con la revisione della pianta organica (ottimizzazione della localizzazione delle farmacie) ed, al contempo, consentito al farmacista assegnatario della sede n.4, al cui ambito territoriale era stato annesso quello originariamente facente capo alla sede n. 5 (poi trasferita in zona Villagrazia - Falsomiele) l'esercizio dell'impresa commerciale fruendo integralmente dei benefici rivenienti dall'operare in regime di esclusività territoriale, il tranquillizzante avallo del giudizio tecnico motivatamente fornito da un Organo pubblico di consulenza (Avvocatura di Stato).

Da tali elementari constatazioni emerge, dunque, in modo palese, che la mancata solerte adozione di iniziative da parte del Di Maggio, integra una carenza nell'adempimento dei compiti inerenti l'ufficio ricoperto che supera abbondantemente la soglia di rilevanza della colpa grave.

6. L'addebito nemmeno può essere attenuato facendo ricorso al potere riduttivo di cui all'art. 52, comma 2, del RD 1214/1934.

I significativi scostamenti dai parametri normativi di riferimento e la circostanza che gli stessi hanno riguardato un segmento dell'agire pubblico assistito da prescrizioni imperative che non davano margini di opinabilità agli operatori soprattutto in un contesto che richiedeva iniziative efficaci, da assumere con solerzia, inducono a ritenere precluso l'esercizio dell'invocato potere.

Conclusivamente, il Collegio reputa sussistenti i presupposti per la configurabilità della responsabilità amministrativa in capo all'odierno convenuto.

In particolare, ritiene imputabile a quest'ultimo, a titolo di colpa grave, condotte omissive che hanno generato un danno per l'erario della Regione Siciliana pari ad € 29.838,26.

Atteso che la pretesa azionata ha ad oggetto un debito di valore, detto importo dovrà essere maggiorato della rivalutazione monetaria nel frattempo intervenuta, da calcolarsi secondo l'indice dei prezzi calcolato dall'ISTAT, dalla data dei pagamenti alla data di pubblicazione della presente sentenza.

Sulla somma in tal modo rivalutata andranno corrisposti gli interessi nella misura legale, decorrenti dalla data di deposito della presente decisione e fino all'effettivo soddisfo.

Le spese del presente giudizio seguono la soccombenza e si liquidano, in favore dello Stato, come in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana

definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 61364 del registro di segreteria, accoglie parzialmente la domanda attorea e, per l'effetto, condanna Di Maggio Giuseppe, nato ad Alimena (PA) il 3/5/1937:

- al pagamento, in favore della Regione Siciliana, dell'importo di € 29.838,26 (ventinovemilaottocentotrentotto/26), somma da maggiorare della rivalutazione

monetaria, da calcolarsi secondo l'indice dei prezzi calcolato dall'ISTAT, dalla data dei pagamenti del risarcimento alla data di pubblicazione della presente sentenza, nonché degli interessi legali maturandi, sull'importo rivalutato, dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino all'effettivo soddisfo;

- al pagamento, in favore dello Stato, delle spese processuali che, sino al deposito della presente decisione, si liquidano in complessivi €.195,60.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 3 aprile 2014.

L'Estensore

Il Presidente

F.to Dott. Roberto RIZZI
SAVAGNONE

F.to Dott.ssa Luciana

Depositata oggi in Segreteria nei modi di legge.

Palermo, 5 giugno 2014

Il Direttore della Segreteria

F.to Dr.ssa Rita Casamichele