REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE MOLISE

composta dai seguenti Magistrati:

Tommaso Viciglione Presidente

Gennaro Di Cecilia Consigliere, *relatore*

Luigia Iocca Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. 3939 del registro di Segreteria, promosso ad istanza della Procura regionale della Corte dei conti per la Regione Molise nei confronti di:

1) A. M. I. (c.f. OMISSIS), nato a OMISSIS il OMISSIS, residente a OMISSIS, rappresentato e difeso dall'avv. Fabio D'Agnone con il quale è elettivamente domiciliato digitalmente all'indirizzo pec: fabio.dagnone@pecavvocatiisernia.it (fax: 0865/412260);

2) W. V. (c.f. OMISSIS) nata a OMISSIS il OMISSIS ed ivi residente alla Via OMISSIS, rappresentata e difesa dagli avv.ti Mario Petrucciani (cod. fisc. PTRMRA62P11B519D - pec: studiolegalepetrucciani@cert.legalmail.it - fax 0874979737) e Mariarosaria Simonelli (cod. fisc. SMN MRS 61H62 B519G – pec. mr.simonelli@pec.it – fax. 0874/628605), elettivamente domi-

ciliata presso lo studio di quest'ultima sita in Campobasso al Corso Giuseppe Mazzini n.73;

Visti l'atto di citazione, le comparse di costituzione dei convenuti e la documentazione tutta prodotta agli atti del giudizio;

Uditi – all'udienza del 19 gennaio 2023, svoltasi con l'assistenza del segretario dott.ssa Donatella Petrollino – il rappresentante del pubblico ministero nella persona del s.p.g. dott. Stefano Brizi, nonché gli Avvocati Mariarosa Simonelli e Mario Petrucciani, difensori di W. V., e l'Avv. Fabio D'Agnone, difensore di M. I..

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con atto di citazione depositato il 18/2/2022 la Procura regionale conveniva in giudizio, con le avvertenze e le comminatorie di rito, i signori I. e V. per sentirli condannare al pagamento, in favore della Regione Molise, della somma complessiva di € 335.000,00, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio, queste ultime a favore dello Stato, impregiudicati i poteri ed ogni diversa valutazione rimessa al Collegio giudicante.

Quanto alla *notitia damni*, l'Organo della pubblica accusa riferiva che essa derivava da alcuni articoli di stampa - che riportava - acquisiti in data 5 ottobre 2011 (doc.1), nei quali veniva dato ampio risalto al fallimento del Progetto sperimentale per la realizzazione di un sistema di monitoraggio e validazione della spesa farmaceutica a carico del Servizio Sanitario Nazio-

nale (d'ora in aventi "Progetto M.E.F.").

Intrapresa l'attività istruttoria, con decreto prot. n. 3331/2019 la Procura delegava la Guardia di Finanza - Nucleo Polizia Economico Finanziaria di Campobasso "*ad accertare i fatti evidenziati*" nel fascicolo "*riferendone con dettagliato rapporto*", che il Nucleo delegato provvedeva a depositare con nota prot. n. 15533 del 9 marzo 2021 (doc. 3), unitamente alla documentazione allegata, rassegnando l'annotazione di polizia erariale.

All'esito degli accertamenti esperiti, secondo la Procura, era possibile pervenire alla sequenza dei fatti di seguito descritti.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Regione Molise, quest'ultima nella persona del Presidente *pro tempore* dott. A. M. I., stipulavano, in data 12 maggio 2005, un Protocollo d'intesa (doc. 3, all. 8) finalizzato al monitoraggio e alla validazione della spesa farmaceutica, da effettuarsi mediante l'utilizzo di tecnologie innovative.

L'accordo prevedeva la creazione di una rete di connessione tra tutte le farmacie operanti sul territorio molisano, da realizzare mediante l'utilizzo di un dispositivo elettronico di lettura ottica delle prescrizioni mediche, con conseguente archiviazione e controllo *on line* della spesa farmaceutica regionale onde garantire una maggiore celerità nelle verifiche di *ruotine* e assicurare all'Ente regionale benefici di natura tecnica e di gestione finanziaria, nonché notevole risparmio di risorse economiche.

A distanza di circa 20 giorni dalla stipulazione del protocollo di

intesa (avvenuta il 12 maggio 2005), la Giunta Regionale del Molise con deliberazione n. 645 del 31 maggio 2005 (doc. 3, all. 9), in esecuzione dell'accordo:

(i) affidava a Molise Dati S.p.a., società *in house*, la realizzazione e la gestione del Sistema Informativo Sanitario Regionale Integrato; in particolare, la fase di completamento della progettazione esecutiva, la realizzazione e la gestione amministrativa e tecnica del Sistema Informativo Sanitario Regionale - SISR, la cui attività includeva, tra l'altro, la realizzazione e la gestione del "*Progetto sperimentale M.E.F. per il sistema di monitoraggio e validazione della spesa farmaceutica territoriale a carico del Servizio Sanitario Nazionale*";

(ii) approvava lo schema di convenzione disciplinante i relativi rapporti operativi ed economici;

(iii) individuava, nella persona della dott.ssa W. V., la responsabile della gestione, verifica e controllo delle attività in convenzione;

(iiii) dava, quindi, mandato a quest'ultima di "*procedere nelle attività propedeutiche alla realizzazione e gestione del progetto interagendo con le ASL e con le strutture sanitarie interessate di concerto con la Direzione Generale competente*".

In data 16 giugno 2005 la Regione Molise e Molise Dati sottoscrivevano specifica convenzione recante la disciplina dettagliata dei rapporti tra le parti, con atto reg. al n. 1797 del 17 giugno 2005 (doc. 3, all.10), il cui schema era stato approvato

con la D.G.R. n. 645/2005.

Con atto n. 1319 del 5 ottobre 2005 (doc.3, all.11) la Giunta Regionale del Molise approvava lo schema di atto "integrativo" della convenzione stipulata per la disciplina dei rapporti operativi ed economici delle attività affidate a Molise Dati S.p.a.

In data 14 dicembre 2005, quindi, veniva sottoscritta la convenzione integrativa tra la Regione Molise e Molise Dati [reg. n. 1903, in pari data (doc. 3, all.12)], con la quale si provvedeva, tra l'altro, a rideterminare, con specifico riferimento al Progetto M.E.F., la quantificazione del costo del servizio e il contributo per le spese di investimento.

In data 29 dicembre 2005 l'azienda appaltatrice - Q.E.I. "*Quattro stelle elettronica ed informatica*" S.r.l. - e Molise Dati, quale soggetto committente, stipulavano un contratto (doc. 3, all. 13), con il quale la prima si impegnava a realizzare l'infrastruttura per il centro elaborazione dati, a fornire 180 "macchinette validatrici" (di cui 163 in comodato d'uso presso i punti di erogazione del servizio e 17 per eventuali sostituzioni), nonché a gestire e condurre il sistema, incluso il *roll-out* delle validatrici. Al termine del periodo di gestione del sistema, stabilito in nove anni, Molise Dati avrebbe assunto la proprietà delle componenti *hardware* e *software* del sistema, impegnandosi ad assicurare i collegamenti telematici con le farmacie e l'accesso alle informazioni istituzionali necessarie alla messa a regime del progetto, nonché a garantire un'interfaccia con i

soggetti privati coinvolti.

Nelle premesse del contratto di appalto, tra l'altro (cfr. punto 8, pag. 5), le parti riportavano: "*la Regione Molise adotterà gli opportuni approfondimenti per rendere possibile l'installazione dell'infrastruttura presso i centri di erogazione*" (= farmacie).

Le indagini svolte dal Nucleo della GdF delegato consentivano di accertare che il costo complessivo per l'attuazione del Progetto M.E.F., a carico della Regione Molise, era pari:

- ad euro 3.980.000,00 + IVA per spese di investimento;
- ad euro 18.900.000,00 + IVA per compensi da corrispondere in nove quote annuali, ciascuna di euro 2.100.000,00 + IVA (di cui 744.000,00 euro + IVA a Molise Dati e 1.356.000,00 euro + IVA, a Q.E.I.).

Il costo totale relativo alle infrastrutture e la relativa ripartizione, rispetto ai singoli attori della vicenda (Q.E.I.; Regione Molise e, per essa, Molise Dati), in forza degli accordi contrattuali nonché ai sensi della D.G.R. n. 1319 del 2005, ammontava ad euro 8.880.000,00 IVA inclusa, così ripartito:

- euro 7.400.000,00 + IVA per allestimento infrastrutture;
- euro 200.000,00 + IVA (a detrarre perché trattenuti da Molise Dati);
- euro 7.200.000,00 + IVA (differenza relativa ai costi degli allestimenti infrastrutture sostenuti da Q.E.I.);
- euro 3.780.000,00 + IVA (a detrarre per rimborsi a Q.E.I. da parte di Regione Molise / Molise Dati);

- euro 3.420.000,00 + IVA (differenza relativa agli investimenti di Q.E.I.).

I costi e la remunerazione per il complessivo investimento a carico della Regione Molise, da versare a Q.E.I. per il tramite di Molise Dati, erano così pattuiti:

· euro 2.780.000,00 + IVA, quale acconto sul costo per la realizzazione dell'infrastruttura tecnologica (da pagare entro giugno 2006);

· euro 1.000.000,00 + IVA, quale saldo sul costo per la realizzazione dell'infrastruttura tecnologica (da pagare dopo il collaudo positivo);

· euro 113.000,00 + IVA, quale canone mensile per la gestione e la conduzione del sistema.

Infine, era prevista in favore della Q.E.I. una *performance fee* (ossia una forma di compenso aggiuntivo, con previsione di una franchigia, ancorato al risparmio consentito dall'adozione della nuova tecnologia), che la Regione Molise avrebbe corrisposto annualmente.

Con nota n. sr0125 in data 29 dicembre 2005 - prot. di Molise Dati n.CB/23/ 2006 in data 10 gennaio 2006 (doc.3, all. 14), la Q.E.I. esplicitava al Presidente della Giunta Regionale Dott. I. e, per conoscenza, all'Avv. C. di Molise Dati, le ragioni e le argomentazioni per le quali il compenso aggiuntivo avrebbe dovuto essere determinato in ragione del 12% da calcolare sul risparmio effettivo e, in particolare, in base a specifici criteri di

calcolo esposti.

In essa la medesima società riepilogava, dettagliandole, al presidente I. tutte le vicende, i fatti e gli atti sino a quel momento realizzati per attuare il Progetto M.E.F.

Con nota prot. n. CB/20/2006 in data 9 gennaio 2006 (doc. 3, all. 15) Molise Dati sottoponeva alla Regione Molise i criteri di calcolo del compenso aggiuntivo da riconoscere a Q.E.I., per la successiva approvazione con atto giuntale al fine di rendere efficace il contratto stipulato.

Con deliberazione n. 131 in data 17 febbraio 2006 (doc. 3, all. 16) la Giunta Regionale decideva di non approvare i parametri di calcolo della *performance fee* così come specificamente riportati all'art. 4 del contratto pubblico rep. n. 41301 stipulato in data 29 dicembre 2005 tra Molise Dati S.p.a. e Q.E.I. S.r.l.; confermava, invece, i criteri di calcolo specificati nelle convenzioni n. 1797 e n. 1903, rispettivamente del 17 giugno 2005 e del 14 dicembre 2005, autorizzando Molise Dati a stipulare con Q.E.I. eventuali atti negoziali necessari all'integrazione o sostituzione del contratto stipulato.

In data 20 giugno 2009, con nota n. sr0185/2009, la Q.E.I. comunicava a Molise Dati di aver ultimato i lavori così come previsto dal contratto di appalto (doc. 3, all. 17).

Con verbale di seduta del Consiglio di amministrazione del 13 luglio 2009 (doc.3, all.18), Molise Dati conferiva l'incarico di collaudatore del progetto M.E.F. all'ing. D. B..

In data 22 e 29 giugno 2009 il Direttore dei Lavori, ing. F. M., redigeva il certificato di ultimazione e regolare esecuzione delle opere (doc. 3, all. 19).

In data 4 agosto 2009 il Collaudatore trasmetteva a Molise Dati gli atti di collaudo (doc. 3, all. 20) certificando che "*i lavori relativi al descritto "Progetto 'M.E.F." eseguiti dall'impresa Q.E.I. srl di Roma ... per conto della Molise Dati spa [...] sono stati regolarmente eseguiti e pertanto sono collaudabili*".

Per la Procura, la copiosa documentazione acquisita dalla Guardia di Finanza conferma che, dal mese di settembre 2009 (peraltro ad oltre 4 anni dalla stipula del Protocollo di intesa M.E.F./Regione Molise) l'intero sistema era in condizioni di funzionare e risultava a disposizione della Regione onde consentirne l'uso a tutte le farmacie e ai vari organi amministrativi interessati al governo della spesa farmaceutica.

In sostanza, il M.E.F. e la Regione Molise avrebbero potuto dare inizio allo scrutinio dei risultati della sperimentazione e pertanto, all'esito dei dovuti accorgimenti, quantificare esattamente il risparmio di spesa.

In data 7 gennaio 2010, Molise Dati stipulava con Q.E.I. specifica scrittura privata integrativa (doc.3, all.21), per la realizzazione (*recte*: conduzione) del "Progetto M.E.F.", affidandole la realizzazione, il coordinamento e la gestione della struttura tecnico/organizzativa di *contact center* multicanale destinata agli utenti del servizio, con contratto di durata novennale che

prevedeva per le prestazioni rese un canone annuale di assistenza tecnica di € 244.000,00+IVA, da versare in rate mensili.

Secondo la Procura, all'esito dell'esecuzione di Q.E.I. S.r.l. di tutte le proprie prestazioni contrattuali e dell'adempimento di Molise Dati S.p.a., a sua volta, dei propri obblighi, superando le complicanze tecniche inizialmente insorte nella fase di connessione per via telematica, emergeva il problema che risulterà decisivo nel fallimento del progetto: quello della mancata adesione dei farmacisti i quali erano rimasti estranei alle interlocuzioni e agli accordi intercorsi tra M.E.F., Regione Molise, Molise Dati e fornitore Q.E.I.

Lo comproverebbero le varie occasioni (cfr. verbale di riunione del 12 marzo 2010) in cui Federfarma Molise (l'Associazione dei farmacisti molisani) aveva espresso le proprie riserve circa la possibilità di attuare l'operazione in assenza del coinvolgimento dei farmacisti e della previsione in loro favore di contributi da parte della Regione Molise, a fronte della maggiore attività che sarebbe derivata dall'attivazione dei dispositivi di validazione e dalla conseguente necessità di eseguire onerose operazioni di assunzione e inoltro dei dati al sistema centrale di archiviazione ed elaborazione, unitamente agli adempimenti già posti a carico alla categoria.

Criticità che costituiva un ostacolo preclusivo alla realizzazione del progetto postulando, l'iniziativa, necessariamente la collaborazione dei farmacisti, i quali avrebbero dovuto eseguire uno

step (alimentazione della banca dati) decisivo al fine di verificare e monitorare correttamente la spesa farmaceutica regionale.

Ma, come argomentato nell'invito a dedurre (doc. 4), non venne acquisito alcun assenso – da parte dell'Associazione di categoria o di singoli farmacisti - rispetto agli atti del Progetto M.E.F. rientranti nella catena negoziale/contrattuale; sicché il programma non divenne mai operativo.

Del resto, precisava la Procura, era apparso da subito difficoltoso, per non dire impossibile, immaginare l'assunzione di altri oneri a carico della Regione Molise, tenuto conto che già all'epoca lo stato finanziario complessivo dell'Ente regione – e, in particolare, l'esposizione del medesimo sul fronte della spesa sanitaria – era assolutamente deficitario.

Le indagini esperite accertavano, altresì, che a seguito dell'avvio del "Progetto M.E.F.", nel 2009 veniva istituito un "tavolo tecnico" con l'intento di dare seguito all'impegno che la Regione aveva assunto con il Protocollo di intesa. Alle riunioni dell'organismo partecipavano i soggetti finora menzionati (Regione, Molise Dati, Q.E.I., Federfarma) e l'A.S.Re.M. (Azienda Sanitaria Regionale del Molise).

Dalla lettura degli atti (verbali e copiosa corrispondenza) potevano ricostruirsi i fatti di seguito illustrati.

Dal 1° gennaio 2010 il sistema correlato al Progetto M.E.F. entrava in funzione presso le prime 19 farmacie del territorio molisano, come da verbale di riunione tavolo tecnico del 12 gen-

naio 2010 (doc. 3, all. 25), sottoscritto da:

-dott. G. L. N., Coordinatore del tavolo tecnico, Q.E.I.;

-dott.ssa W. V., Servizio Sistema Informativo regionale;

-dott.ssa A. L., Assessorato alla Sanità;

-dott. F. S., Assessorato alla Sanità;

-dott.ssa M. T. S., A.S.Re.M.;

-dott. G. G., A.S.Re.M.;

-dott. L. S., Federfarma;

-dott. A. M., Molise Dati;

-dott. L. I., Molise Dati;

-dott. M. S., Molise Dati;

-Ing. S. R., Q.E.I.;

-dott. A. C., Q.E.I.

Nella successiva riunione del 2 febbraio 2010 (doc. 3, all. 26), le parti negoziali (Regione Molise, rappresentata dalla dott.ssa V.; Molise Dati S.p.a., rappresentata dal dott. A. M.; Q.E.I. S.r.l., rappresentata dal dott. G. L. N. e dal dott. A. S. C.), in assenza di Federfarma e di farmacisti, convenivano di dar luogo all'attivazione della Convenzione dal 1° marzo 2010 per le farmacie già connesse e a partire dal 1° maggio 2010 per tutte le altre. Alla data della riunione del 12 marzo 2010 il servizio risultava attivato solo presso 65 farmacie munite di connessione, dato pari a circa il 41% delle farmacie del territorio.

La progressiva estensione del Progetto era stata condizionata dal grave ritardo accumulato dal gestore telefonico per

l'ultimazione dei lavori di collegamento alla rete, essendo emerse difficoltà nell'attivare le linee ADSL, a causa delle particolari caratteristiche morfologiche del territorio molisano. L'*impasse* veniva comunque superata ricorrendo alla soluzione tecnica alternativa dell'attivazione di linee dedicate ISDN, tipologia di connessione in grado di assicurare il corretto funzionamento del sistema (cfr. verbale del tavolo tecnico redatto in data12 marzo 2010; doc.3, all.23).

Parallelamente, si era sviluppata l'altra complessa vicenda riguardante i rapporti fra la Regione Molise, l'Associazione dei Farmacisti e gli stessi operatori del settore, fino ad allora rimasti del tutto estranei all'iniziativa e agli accordi negoziali e contrattuali stipulati da M.E.F., Regione Molise, Molise Dati e Q.E.I.

I principali accadimenti, riportati dalla Procura, registravano:

- la nota prot. n. 4191/10 del 4 marzo 2010 (doc. 3, all. 27) con cui la dott.ssa V., Dirigente Responsabile del Servizio Sistema Informativo e Privacy nonché responsabile del "Progetto M.E.F." in ambito regionale, comunicava l'attivazione, a far data dal 1° aprile 2010, della convenzione stipulata in data 17 giugno 2005 con Molise Dati S.p.a.;

- la nota n. 2348 del 30 aprile 2010, seguita alle lamentele espresse da Q.E.I. con nota n. sr0137 in data 27 aprile 2010 (doc. 3, all. 28), di Molise Dati che comunicava alla stessa che "*... l'attivazione del sistema e di conseguenza l'attivazione della*

convenzione sono congelati in attesa che la Regione Molise ri-

muova le note cause ostative" costituite dalle istanze dei farmacisti che, benché "segmento finale" importante ed essenziale per il successo del progetto, non erano stati coinvolti negli accordi negoziali e contrattuali;

- la nota prot. n. 10890 in data 15 giugno 2010 (doc. 3, all. 29), a firma della dott.ssa V., con cui la Regione Molise comunicava "unilateralmente" ai farmacisti che il servizio sarebbe stato erogato a decorrere dal 1° luglio 2010, invitandoli a utilizzare da subito il nuovo sistema e trasmettendo il documento recante "Progetto M.E.F. - Modalità operative di utilizzo del servizio di validazione delle ricette nelle farmacie convenzionate con il Sistema Sanitario Regionale";

- la successiva nota prot. n. 11033 in data 30 luglio 2010 (doc. 3, all. 30), a firma del dott. N. P., con cui la Regione disponeva "... l'attivazione in tutte le 159 farmacie operative nella Regione Molise, nessuna esclusa, del Progetto Sperimentale M.E.F. per il Sistema di monitoraggio e validazione della spesa farmaceutica territoriale a carico del Servizio Sanitario Regionale a far data, improrogabilmente, dal 1° settembre 2010..." confermando che "... *non può essere affatto accolta la richiesta avanzata dalla Federfarma e dai Farmacisti Molisani di ottenere il contributo di euro uno per ogni ricetta processata dalla validatrice, stante il regime commissariale della sanità molisana con conseguente assoluta indisponibilità delle già esigue risorse finanzia-*

rie da destinare innanzitutto alle attività assistenziali";

- la nota prot. n. 456 in data 3 settembre 2010 (doc. 3, all. 31), a firma del Presidente dott. L. S., diretta ai farmacisti molisani, con cui Federfarma vincolava l'avvenuta attivazione del progetto esclusivamente al raggiungimento di obiettivi economico/sindacali.

Senonché, dal mese di settembre 2010 la Molise Dati restituiva alla Q.E.I. le fatture emesse per il canone mensile di gestione del servizio, rinviando, per motivare il mancato pagamento, alla nota della Regione Molise prot. n. 15404 in data 17 settembre 2010 a firma della dott.ssa V., in cui costei prospettava la possibile rescissione dei contratti in essere tra le parti a causa della mancanza di adesione da parte di tutte le 159 farmacie operative sul territorio molisano, le quali avevano subordinato il loro assenso all'accoglimento di richieste economiche più volte formulate e altrettante volte rigettate dall'Amministrazione Regionale, permanendo la "indisponibilità" alle "remunerazioni del servizio" (doc. 3, all. 32).

In data 5 gennaio 2011 (ossia circa sei anni dopo la sottoscrizione del Protocollo di intesa Regione/M.E.F.) si riuniva il tavolo tecnico per affrontare in modo congiunto e tentare di risolvere in via definitiva le problematiche ostative all'effettiva attuazione del Progetto M.E.F. (doc. 3, all. 33).

Secondo la Procura, alcuni stralci del relativo verbale, acquisito dal Nucleo della Guardia di Finanza, aiutano a comprendere

il vicolo cieco nel quale si trovarono i soggetti interessati alla realizzazione del sistema.

Esemplificativamente, il Presidente di Molise Dati, dott. M. B., evidenziava "*lo stato di disinformazione e di scarso coordinamento che sta interessando tutti gli organi amministrativi regionali coinvolti [...], condizione che ha inevitabilmente complicato l'espletamento delle attività connesse all'attuazione del Progetto con conseguenti effetti negativi sullo spirito di adesione all'utilizzo del nuovo Sistema da parte dei farmacisti molisani*".

Il dott. R. (responsabile A.S.Re.M. della Farmaceutica Territoriale per la zona di Agnone) affermava che "*l'effettiva attuazione del Progetto M.E.F. risulta essere ostacolata, in via principale, dalla mancata adesione al Progetto dei farmacisti e rappresenta il proprio scetticismo circa l'effettiva disponibilità dei farmacisti di aderire al Progetto*".

L'avv. C. (Consigliere, legale di fiducia di Molise Dati) sosteneva che "*in caso di mancata adesione al Progetto M.E.F., sussisterebbero in capo all'Amministrazione Regionale le condizioni per far valere il proprio potere coercitivo*".

Di tanto dubitavano però il dott. R. e la dott.ssa L. (quest'ultima Dirigente Responsabile Assistenza Farmaceutica - Assessorato alla Sanità Regione Molise) – che affermavano di "*non ritenere possibile un intervento coercitivo nei confronti dei farmacisti da parte dell'Amministrazione Regionale. In particolare, la dott.ssa Lavalle fa notare che l'unico obbligo previsto dalla*

legge nei confronti dei farmacisti è quello di aderire al Progetto Tessera Sanitaria e monitoraggio della spesa sanitaria (art. 50, Legge n. 326 del 2003)". In particolare, la Lavalle osservava che "*tutti i problemi di carattere tecnico che ostano all'effettiva attuazione del Progetto sono risolvibili*", dichiarando "*la massima disponibilità in merito all'espletamento di quanto sia funzionalmente necessario per rendere possibile l'attuazione del Progetto*" sottolineando, tuttavia, che "*in considerazione del grave disavanzo economico che allo stato attuale caratterizza la Sanità regionale, ... alcune difficoltà potrebbero sussistere in merito alla sopportazione dei costi di gestione del Progetto*".

Il Presidente di Molise Dati ribadiva che "*gli aspetti di natura finanziaria dovranno essere presi in considerazione successivamente all'attuazione del Progetto e sarà compito dell'Amministrazione Regionale valutare la possibilità di finanziare il progetto facendo ricorso al capitolo di spesa relativo a fondi ordinari o al capitolo di spesa corrente sanitaria, o all'anticipo delle somme necessarie in attesa dello storno dei risparmi eventualmente prodotti. [...] la definizione degli aspetti di carattere finanziario compete unicamente alla Giunta Regionale della Regione Molise, organo sovrano di gestione attiva*".

La dott.ssa W. V. affermava che "*i vertici dell'Amministrazione Regionale sono chiamati a definire la gerarchia degli organi amministrativi coinvolti nell'attuazione del Progetto; una volta determinata con chiarezza tale gerarchia, [...], il soggetto ammi-*

nistrativo riconosciuto come competente sarà in condizione di emanare l'atto di indirizzo strettamente connesso agli aspetti operativi del Progetto. Per quanto riguarda gli aspetti di carattere amministrativo, compreso l'aspetto relativo all'adesione dei farmacisti, [...] auspica che l'attuazione del Progetto sia determinata da apposita Deliberazione di Giunta con annesso parere di Federfarma Molise e sottoscrizione del Direttore Generale dell'Assessorato alla Sanità".

Il Presidente di Molise Dati concludeva riservandosi di inviare "*apposita ed ulteriore nota [...] all'attenzione del Direttore Generale dell'Assessorato alla Sanità e del Presidente della Giunta Regione affinché risultino prontamente informati di tutti gli aspetti relativi allo stato di attuazione del Progetto e, pertanto, siano nelle condizioni di assumere le decisioni demandate alla loro esclusiva competenza*".

Coerentemente, il dott. B., per Molise Dati, con nota prot. n. 111 dell'11 gennaio 2011 (doc .3, all. 34) diretta al Presidente della Giunta Regionale, al Direttore Generale dell'Assessorato Regionale alla Sanità e al Direttore Generale dell'A.S.Re.M., nonché per conoscenza a Q.E.I., confermava che l'unico motivo del mancato avvio del Progetto M.E.F. era la mancata adesione dei farmacisti e invitava la Regione a valutare le possibili forme di partecipazione coattiva degli operatori stessi.

Il mancato avvio della fase di gestione induceva, nel frattempo, Q.E.I. ad intimare a Molise Dati, con lettera di diffida e messa

in mora in data 25 gennaio 2011 (doc.3, all.35), il pagamento dei canoni dovuti a partire dal settembre 2010.

In assenza di riscontro, Q.E.I. si vedeva costretta a dichiarare lo stato di crisi, a disporre la chiusura della sede di Campobasso e a procedere al licenziamento collettivo, giusta nota prot. sr036 in data 7 febbraio 2011, diretta alla FIOM CGIL (doc.3, all.36).

Con successiva nota prot. n. 767 in data 8 febbraio 2011 (doc. 3, all. 37), diretta al Presidente della Giunta Regionale, al Direttore Generale dell'Assessorato Regionale alla Sanità, al Direttore Generale dell'A.S.Re.M. e, per conoscenza, a Q.E.I. S.r.l., il Presidente di Molise Dati, dopo aver richiamato tutti gli atti e i fatti fondamentali del Progetto M.E.F., evidenziava che: i) il collaudo era stato svolto; ii) Il personale era stato formato; iii) il sistema era posto in condizioni di funzionare e messo a disposizione della Regione.

In essa il dott. B. richiamava anche l'attenzione dei vertici della Sanità regionale sulla diffida pervenuta da Q.E.I. e chiedeva di "*conoscere la reale volontà della Regione Molise in merito all'avvio della fase di gestione del progetto e le determinazioni che verranno adottate*", paventando la chiamata in causa dello stesso Ente Regionale in caso di un'eventuale azione legale da parte di Q.E.I.

La Q.E.I., quindi, proponeva ricorso al Tribunale di Campobasso, ai sensi dell'art. 702-*bis* c.p.c., iscritto al n. 274/2011

R.G. (doc. 3, all.38), per chiedere la risoluzione del contratto di appalto del 29 dicembre 2005 e s.i., per fatto e colpa della Molise Dati e della Regione Molise, nonché le somme connesse alla mancata corresponsione dei canoni mensili contrattualmente previsti (per il periodo di luglio 2010–gennaio 2011).

In data 28 febbraio 2011 veniva sottoscritto tra Regione Molise, Molise dati, Q.E.I. e FIOM-CGIL un accordo per la tutela occupazionale, poi ratificato con Determinazione dirigenziale n. 33 in data 7 marzo 2011 (del Direttore generale della Direzione V della Regione Molise), in cui l'Amministrazione si impegnava "*vista la delicatezza della vertenza e la sua importanza strategica a rimuovere le cause che hanno impedito il pieno utilizzo del progetto allo scopo di garantire alla Regione Molise i risparmi sulla spesa sanitaria preventivati*" (doc.3, all.39).

Accordo – che non ebbe seguito - che prevedeva: "*Entro il 31 marzo p.v. la Regione Molise si impegnerà a convocare l'odine dei farmacisti allo scopo di sensibilizzare la categoria alla adesione al progetto M.E.F. onde poter garantire i succitati risparmi sulla spesa sanitaria nonché per garantire ulteriormente i livelli occupazionali*".

Con nota prot. sr095 in data 10 maggio 2011 (doc. 3, all. 40), diretta a Molise Dati S.p.a., alla Regione Molise - Presidenza, alla Regione Molise - Assessorato al Lavoro, alla Regione Molise - Assessorato Sanità (prot. gen. Giunta n. 12961 in data 18 maggio 2011), Q.E.I. comunicava la definitiva sospensione del-

le attività.

Con riferimento, infine, alla vicenda giudiziale intercorsa tra le parti, la Procura riferiva che con sentenza n. 5/2014, depositata in data 2 gennaio 2014 (doc.3, all.41), il Tribunale di Campobasso dichiarava risolto il contratto di appalto del 29 dicembre 2005, condannando, in sintesi, Molise Dati al risarcimento dei danni e delle spese di giudizio a favore di Q.E.I. e la Regione Molise a tenere indenne la società *in house* per le somme dovute in ragione della sentenza.

Pronuncia che veniva appellata da Q.E.I. innanzi alla Corte d'Appello di Campobasso la quale, con sentenza n. 285/2015 depositata in data 23 dicembre 2015 (doc. 3, all. 42), condannava la Regione Molise al pagamento in favore dell'appellante di tutte le somme liquidate nel provvedimento impugnato, tenendo indenne Molise Dati.

Il relativo *iter* processuale si concludeva con sentenza della Corte di cassazione, Sez. II civile, n. 39339/2021, depositata il 10.12.2021 (doc. 15).

In esecuzione del giudicato, la Regione Molise sosteneva la spesa complessiva di euro 1.033.419,10, liquidati a favore di Q.E.I. S.r.l. con i seguenti provvedimenti (doc.3, all. 43):

- con determinazione dirigenziale n. 53 in data 17 novembre 2014, rettificata con successiva determinazione dirigenziale n. 57 in data 26 novembre 2014, veniva disposta la liquidazione dell'importo complessivo di euro 238.840,63; pagamento avve-

nuto con mandato n. 5512 in data 27 novembre 2014;

- con determinazione dirigenziale n. 21 in data 17 aprile 2015 veniva disposta la liquidazione dell'importo di euro 435.756,29; il pagamento avveniva con mandato n. 1127 in data 29 giugno 2015;

- con determinazione dirigenziale n. 4 del 18 giugno 2015 veniva disposta la liquidazione dell'importo di euro 23.822,18; il pagamento avveniva con mandato n. 1904 del 18 giugno 2015;

- con determinazione dirigenziale n. 2994 del 4 luglio 2016 veniva disposta la liquidazione del totale di euro 335.000,00; pagamento che avveniva con mandato n. 1886 del 5 luglio 2016.

Il Nucleo di Polizia Economico Finanziaria evidenziava, peraltro, che il fallimento del Progetto M.E.F. aveva causato anche un mancato risparmio nella spesa farmaceutica sostenuta dalla Regione Molise, il cui pregiudizio veniva elaborato alla luce di quattro criteri di calcolo sinteticamente riportati:

→ ipotesi 1) applicazione della percentuale del 10% (risparmio "minimale"), prevista nel Protocollo d'intesa sottoscritto nell'ambito del Progetto sperimentale M.E.F., all'importo della spesa farmaceutica lorda annua sostenuta dalla Regione Molise (dato ufficiale desumibile dalla tabella Federfarma, a cui si rimanda per ogni dettaglio);

→ ipotesi 2) applicazione della percentuale dell'11,6%, determinata tenendo conto della minore spesa farmaceutica lorda pro capite in condizioni normali, riferita alle prime 5 Regioni

virtuose (alcune con orografia simile al Molise) rispetto alla realtà molisana;

→ ipotesi 3) applicazione della percentuale del 22,0%, determinata tenendo conto della minore spesa farmaceutica lorda *pro capite* in condizioni normali, riferita alle prime 5 Regioni virtuose (alcune con orografia simile al Molise) rispetto alla realtà molisana.

→ ipotesi 4) applicazione della percentuale del'11,4%, determinata tenendo conto della minore spesa farmaceutica lorda pro capite in condizioni normali, riferita alle Regioni italiane con una spesa inferiore a quella molisana.

In conseguenza di quanto illustrato, la Procura regionale notificava l'invito a fornire deduzioni (doc.4) ai sig.ri:

1) I. A. M., nella sua qualità di Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale del Molise, per aver firmato il Protocollo di intesa ed aver espresso voto favorevole all'adozione delle deliberazioni di Giunta n. 645/2005, n. 1319/2005 e n. 131/2006; invito notificato in data 26/04/2021;

2) C. A., nella sua qualità di Assessore *pro tempore* della Giunta Regionale del Molise, per aver espresso voto favorevole all'adozione delle deliberazioni di Giunta n. 645/2005 e n. 1319/2005; invito notificato in data 27/04/2021;

3) D. M. R., nella sua qualità di Assessore *pro tempore* della Giunta Regionale del Molise, per aver espresso voto favorevole all'adozione delle deliberazioni di Giunta n. 645/2005, n.

1319/2005 e 131/2006; invito notificato in data 26/04/2021;

4) D. S. F., nella sua qualità di Assessore *pro tempore* della Giunta Regionale del Molise per aver espresso voto favorevole all'adozione della deliberazione di Giunta n. 645/2005; invito notificato in data 26/04/2021;

5) M. F. G., nella sua qualità di Assessore *pro tempore* della Giunta Regionale del Molise, per aver espresso voto favorevole all'adozione delle deliberazioni di Giunta n. 1319/2005 e n. 131/2006; invito notificato in 6 agosto 2021;

6) P. M., nella sua qualità di Assessore *pro tempore* della Giunta Regionale del Molise, per aver espresso voto favorevole all'adozione delle deliberazioni di Giunta n. 645/2005, n. 1319/2005 e n. 131/ 2006; invito notificato in data 12 maggio 2021;

7) V. G., nella sua qualità di Assessore *pro tempore* della Giunta Regionale del Molise, per aver espresso voto favorevole all'adozione delle deliberazioni di Giunta n. 645/2005, n. 1319/2005 e n. 131/2006; invito notificato in data 10/05/2021;

8) V. L., nella sua qualità di Assessore *pro tempore* della Giunta Regionale del Molise, per aver espresso voto favorevole all'adozione della deliberazione di Giunta n. 1319/2005; invito notificato in data 11/05/2021;

9) D. R. G., nella sua qualità di Direttore Generale pro tempore della Regione Molise, per aver sottoscritto, espressamente au-

torizzato dalla delibera di Giunta Regionale n. 645 del 31/05/2005, la Convenzione tra Regione Molise e Molise Dati del 16/06/2005 (reg. n. 1797 del 17.06.2005), il cui schema era stato approvato con la D.G.R. n.645/2005, contenente la dettagliata disciplina dei rapporti tra le parti; invito notificato in data 29 aprile 2021;

10) D. V. S., nella sua qualità di Direttore Generale della Direzione Generale V della Regione Molise, per aver sottoscritto l'Atto integrativo reg. n. 1903 del 14/12/2005 alla Convenzione stipulata tra Regione Molise e Molise Dati del 16/06/2005, espressamente autorizzato con la delibera di Giunta Regionale n. 1319 del 5/10/2005; invito notificato in data 22 aprile 2021;

11) V. W., nella sua qualità di Dirigente Responsabile *pro tempore* del Servizio Sistema Informativo Regionale e di Responsabile della gestione, verifica e controllo delle attività inerenti al Progetto M.E.F. (individuata con deliberazione della Giunta Regionale n. 645/2005):

- per aver sottoscritto la nota prot. n. 4191/10 del 4/03/2010, la nota prot. n. 10890 del 15/06/ 2010 e la nota prot. n. 15404 del 17/09/2010 e per aver partecipato ai tavoli tecnici del 12/01/2010, del 2/02/2010 e del 12/03/2010;

- per essere stata firmataria e proponente, in qualità di "Responsabile del Settore", delle deliberazioni di Giunta regionale n. 645/2005, n. 1319/ 2005 e n. 131/2006, come attestato

nei frontespizi delle medesime, in cui testualmente si legge: "*La presente deliberazione è stata istruita e redatta dalla Struttura diretta dal sottoscritto responsabile di Servizi, che esprime parere favorevole in ordine alla legittimità della stessa...";* invito notificato in data 26 aprile 2021, come da controdeduzioni dell'invitata.

L'ultima notifica, quindi, è avvenuta in data 6 agosto 2021 (nei confronti dell'invitato M.).

Nell'invito a dedurre la Procura, considerata l'intervenuta prescrizione quinquennale parziale, contestava agli intimati un danno pari ad € 9.149.377,90, così ripartito:

A. danno patrimoniale indiretto pari ad euro 335.000,00 quale parte dell'importo di euro 1.033.419,10 scaturito dalle sentenze di condanna della Regione Molise al risarcimento dei danni, richiesto e ottenuto dalla Q.E.I. e di cui alle richiamate sentenze del Giudice ordinario;

B. danno patrimoniale pari ad euro 8.814.377,90 corrispondente al risparmio di spesa non conseguito dall'Erario e dalla Regione Molise per gli anni 2016, 2017 e 2018, a seguito del fallimento del Progetto M.E.F.

Tuttavia, a seguito di detta informativa, i sig.ri C., M. e D. R. non hanno fatto pervenire deduzioni scritte, né inoltrato richiesta di essere sentiti personalmente.

Contrariamente, nel termine di 60 gg. loro assegnato, tutti gli altri invitati (alcuni dei quali hanno chiesto ed ottenuto anche

l'audizione personale) hanno fatto pervenire le proprie deduzioni scritte difensive, svolgendo argomentazioni ed eccezioni, di rito e di merito, contestando l'impostazione operata e l'infondatezza degli addebiti mossi dalla Procura nell'invito a dedurre unitamente all'assenza di ogni profilo strutturale dell'ipotizzata responsabilità amministrativa, concludendo con la richiesta di archiviazione e/o di estromissione dal processo della rispettiva posizione.

La Procura, all'esito degli accertamenti istruttori espletati, delle deduzioni presentate e delle audizioni personali svolte, ha ritenuto fossero emersi sufficienti ragioni per disporre un'archiviazione parziale – rispetto alla complessiva vicenda - alla quale procedeva con decreto allegato all'atto di citazione (doc. 13) limitatamente:

(a) all'azione di danno patrimoniale di € 8.814.377,90, corrispondente al risparmio di spesa non conseguito dall'Erario e dalla Regione Molise per gli anni 2016, 2017 e 2018, a seguito del fallimento del Progetto M.E.F., quale minore importo del danno non conseguito dal 2010 al 2018 che risultava ammontare nel complesso a € 31.345.671,10, nella misura contestata in considerazione dell'intervenuta prescrizione. A fronte delle difese degli invitati che hanno confermato che dal 1° gennaio 2016 era entrato in pieno regime operativo il sistema della ricetta dematerializzata (D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 e D.M. del 2 novembre 2011), che, nella sostanza, contemplava funziona-

lità e finalità analoghe al Progetto M.E.F. (controllo della spesa farmaceutica e conseguente risparmio). Orbene, anche a fronte delle argomentazioni difensive pervenute, la Procura ha dedotto che residuerebbe solo un'eventuale ipotesi da esplorare che non si sottrae a significativa difficoltà di offrirne la prova in sede giudiziale, con conseguente assunzione del rischio di una condanna *pro-quota* al ristoro delle spese processuali in ipotesi di rigetto della pretesa risarcitoria, con onere gravoso a carico dell'Amministrazione regionale;

(b) al danno patrimoniale di € 335.000,00 derivante dalla soccombenza nel contenzioso instaurato da Q.E.I.

Tuttavia, secondo la Procura, le difese articolate dagli assessori C., D. M., D. S., M., P., V. E V. e dai direttori generali D. R. e D. V. avrebbero consentito:

- (b1) Di ritenere che le condotte degli assessori "*pur munite di un qualche rilievo nella vicenda*" siano rimaste limitate all'espressione di voti favorevoli all'adozione delle deliberazioni giuntali n. 645/2005, n. 1319/2005 e n. 131/2006, sia pure colposamente e tali da avallare le scelte del Presidente della Giunta, per cui la loro gravità non assurgerebbe al livello di intensità necessario all'affermazione della responsabilità dei predetti, ad eccezione, ovviamente, di quella decisiva svolta dal Presidente I. sia nella fase decisionale (impegnando, *motu proprio*, anche finanziariamente, l'Amministrazione regionale a partecipare al Progetto M.E.F., orientando originariamente la

vicenda con condizionamento prossimo nei fatti al *metus reverntialis),* sia nella fase realizzativa, incidendo attraverso condotte omissive tenute pur a fronte della conoscenza delle criticità emerse.

Per la Procura, proprio la stigmatizzata iniziativa individuale, secondo il binomio potere-responsabilità, costituiva motivo di estromissione degli assessori dalla decisione di impegnare l'Amministrazione regionale nei confronti del M.E.F., facendo ricadere l'addebito sul Presidente I. (considerazione da estendersi alla dott.ssa V.). La Procura ha anche riferito che il dott. V. è deceduto in data 5 gennaio 2022, come da comunicazione registrata al prot. n. 259/2022 (doc.14);

- (b2) Analogamente, la P.R. reputava le condotte dei Direttori Generali prive dei connotati di particolare gravità – o da considerare addirittura di carattere doveroso – essendosi limitati a sottoscrivere la convenzione con Molise Dati (reg. n. 1797 del 17.06.2005) e l'atto integrativo della stessa (reg. n. 1903 del 14.12.2005) sulla scorta dell'autorizzazione della Giunta, che peraltro ne aveva approvato gli schemi.

In conclusione, la Procura regionale ha inteso esercitare l'azione di responsabilità limitatamente alla quota residuale di danno di € 335.000,00 e soltanto nei confronti degli odierni convenuti I. A. M. e V. W. non avendo reputato condivisibili le deduzioni difensive prodotte a seguito di invito loro rivolto.

Invero, in punto di diritto e in via preliminare, la Procura ha

ribadito l'affermazione che la pretesa risarcitoria azionata è contenuta entro i limiti della *quota-parte* non ancora raggiunta dalla prescrizione quinquennale eccepita dai convenuti, dovendosi ritenere che il suo esordio coincida con la data del materiale pagamento (effettuato con mandato n. 1886 del 5/7/2016), secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale delle SS.RR. (n. 7/QM/2000 e n. 5/QM/2007) e di questa Sezione (sentenza n. 102/2018). Termine il cui decorso, a giudizio della P.R., deve ritenersi interrotto dalla notifica dell'invito a dedurre avvenuta, rispettivamente, nei confronti del dott. I. in data 26 aprile 2021 e in data 27 aprile 2021 della dott.ssa V..

Nel merito, in sintesi, la Procura ha, innanzitutto, ricordato la delicata condizione in cui versava la regione Molise sin dal 2007 poiché sottoposta a Piano di rientro da disavanzo della spesa sanitaria - poi dal 2009 commissariata - che, per la sua entità, aveva avuto eco di livello nazionale, con spesa farmaceutica, secondo fonti ufficiali, con dato negativo più rilevante.

Ciò che la Procura ha contestato ai convenuti – e, in particolare, al dott. I. - è di aver sostanzialmente vincolato la Regione Molise all'iniziativa volta alla realizzazione del progetto M.E.F. *de quo,* dal costo di circa 25 mln. di euro, in modo estremamente rapido, tanto da omettere qualsiasi adeguata, seria e ponderata istruttoria o richiedere uno studio tecnico di fattibilità di carattere finanziario e organizzativo, senza alcun coin-

volgimento della Giunta regionale e delle Strutture regionali competenti, a dispetto dell'ambizioso e costoso progetto.

Ha sostenuto come l'ex Presidente della G.R. Molise firmò, in completa autonomia, la nota prot. n. 10000 del 4 maggio 2005 indirizzata al M.E.F. e, dopo pochi giorni, il 12 maggio 2005 - quindi nell'identico stato di assoluta "*inconsapevolezza tecnica*" della realtà nella quale veniva d'imperio calato il programma - un sintetico Protocollo d'intesa (appena tre punti), con allegata documentazione, con il M.E.F. nel quale si ribadiva che "*il Progetto [poteva] essere attivato in tempi rapidissimi, con enormi benefici finanziari per la Regione*".

Al punto n. 3 del protocollo si legge: "*Considerando che gli investimenti [...] del 'Progetto' saranno a carico della Regione Molise, una volta che sarà evidenziato il risparmio che esso produrrà, il M.E.F. si attiverà, nel più breve tempo possibile, per definire le procedure amministrative e/o legislative (prossima legge finanziaria) affinché una parte del risparmio generato [...] dal 'Progetto' rimanga alla Regione, così da poter, oltre a garantire il ritorno dell'investimento fatto, utilizzare le disponibilità ottenute dai risparmi di spesa per investimenti nel campo sanitario*".

Indispensabile, quindi, il coinvolgimento dei farmacisti, ossia di coloro senza i quali il progetto non avrebbe potuto funzionare, dovendo costoro eseguire in concreto il procedimento di "*inserimento*" delle ricette, la cui partecipazione era condizione e presupposto essenziale per il raggiungimento dell'obiettivo.

Dall'esame della documentazione presente in atti, in particolare dall'atto di collaudo del 30 luglio 2009, emerge che la società Q.E.I., nei tempi concordati e successivamente prorogati, aveva attivato e messo a disposizione della Regione il sistema per effettuare il monitoraggio e la validazione della spesa farmaceutica, realizzando le infrastrutture per il Centro Elaborazione Dati (*hardware*, *software*, connettività per la parte di propria competenza, sicurezza) e fornendo anche le 180 validatrici, adempiendo, quindi, le obbligazioni previste contrattualmente a suo carico. Come pure nel verbale del 5 gennaio 2011 il dott. B., Presidente di Molise Dati, attestava che "*i soggetti attuatori (Molise Dati e Q.E.I.) hanno regolarmente svolto quanto necessario all'attuazione del Progetto: Il Sistema è stato sottoposto a sperimentazione ed ufficialmente collaudato in ogni sua parte, le farmacie sono state dotate di connettività dedicata, le macchine validatrici sono state installate presso le farmacie ed il servizio di validazione delle ricette risulta da tempo in stato di erogazione, è stata completata la formazione dei farmacisti, è stato attivato il servizio di assistenza telefonica gratuita (Contact Center) in favore dei farmacisti ed il servizio del Portale Telematico previsto in favore dei soggetti amministrati incaricati risulta da tempo in stato di erogazione*".

A parere della Procura univoche e concordanti debbono ritenersi le richiamate decisioni dell'Autorità Giudiziaria del capoluogo molisano adita da Q.E.I., sia di primo che di secondo

grado, circa l'affermazione della responsabilità finale da inadempimento colpevole contrattuale esclusivamente a carico della Regione Molise (non certo di Molise Dati e della Q.E.I.).

Deporrebbero per tale conclusione alcuni stralci, riportati in citazione, contenuti nella sentenza n. 5/2014 secondo cui: *"(.....) Invero, tale adesione ben poteva e doveva essere contemplata e prevista dalla Regione (che si era fatta promotrice di un progetto che coinvolgeva i farmacisti) e, quindi, opportunamente garantita o, a priori, attraverso un coinvolgimento preventivo e vincolante degli stessi nel progetto, oppure, a posteriori, attraverso l'adozione degli eventuali strumenti coercitivi in suo possesso (qualora sussistenti in capo alla Regione e concretamente azionabili nel caso di specie).*

In altri termini, soprattutto ammettendo l'assenza di strumenti coercitivi da parte della Regione (si legga il doc. 36, verbale del tavolo tecnico del 5.01.2011, interventi dell'avv. C., dott. R., dott.ssa L.), e a maggior ragione, detta partecipazione avrebbe dovuto essere programmata e prevista sin dalla nascita del progetto, in maniera imprescindibile, secondo canoni minimi di diligenza esigibili rispetto ai soggetti coinvolti e agli obiettivi da perseguire. Ad avviso del giudicante, quindi, non può in alcun modo ritenersi che la Regione, nei rapporti con MOLISE DATI, possa andare esente da responsabilità facendo leva sulla qualità di soggetto "terzo" del "farmacista".

Pertanto, atteso il ruolo preminente della Regione assunto nell'i-

niziativa, visti l'importanza, i costi e la natura del progetto (che per poter essere attuato prevedeva l'utilizzo di validatrici proprio da parte dei farmacisti!), la partecipazione dei farmacisti, secondo canoni di diligenza contrattuale e di buona fede rispetto al complesso delle obbligazioni assunte da tutti i soggetti partecipanti al progetto, avrebbe dovuto essere sin dall'inizio preventivata e garantita dal soggetto promotore, ossia la Regione, pena il sicuro insuccesso di tutto il progetto e di tutti i capitali in esso investiti." "(….) la causa ultima del naufragio del progetto è verosimilmente da ascriversi nella mancata adesione dei farmacisti, evento che non può in alcun modo essere imputato o riferito all'appaltatore inadempiente (e che neanche costituisce una causa di forza maggiore o un caso fortuito)."

Assunto, peraltro, corroborato, secondo la P.R., dalla sentenza di secondo grado n. 285/2015, secondo cui doveva escludersi che il comportamento dei farmacisti potesse rivelarsi: "*un fatto imprevedibile e non potendo la Regione assoggettarsi al pagamento di un'apposita non prevista remunerazione, per un fatto dovuto rientrante in una collaborazione già garantita, avendo i farmacisti chiesto un ulteriore apporto economico…",* in quanto "*…il comportamento dei farmacisti e la lora adesione faceva parte…..dell'apparato organizzativo che le parti comunemente hanno assunto come già approntato…..al momento della stipula.".*

La Procura riferiva dello straordinario rilievo mediatico ottenuto dalla vicenda (cfr. nota trasmissione televisiva "*Le Iene*", ol-

tre a due iniziative parlamentari e, cioè, l'interrogazione del deputato Antonio Di Pietro al Ministro dell'Economia e Finanze e al Ministro della Salute in data 16 arile 2012 e l'interpellanza urgente del deputato Fabio Gava ai Ministri dei suddetti Dicasteri in data 8 maggio 2012, discussa il 24 maggio 2012).

La Procura regionale ha ritenuto, quindi, che sussistano tutti gli elementi strutturali della responsabilità amministrativa a carico degli odierni convenuti.

Ciò in ragione dell'esistenza del rapporto di servizio (dott. A. M. I., Presidente della Giunta regionale) e del rapporto di impiego (dott.ssa W. V., dirigente regionale), rispetto all'Amministrazione regionale danneggiata, nonché della causazione del pregiudizio erariale contestato avvenuto in occasione dell'esercizio delle pubbliche funzioni di loro competenza, seppur con ruoli diversi, potendo tali soggetti considerarsi i "*domini*", rispettivamente politico-amministrativo e amministrativo-gestionale, del Progetto M.E.F., sia con riferimento alla fase di avvio dell'iniziativa, sia alla fase attuativa della stessa.

Quanto alla posizione del Presidente della G.R., la sua responsabilità sussisterebbe per diversi profili di illiceità tra loro collegati e autonomamente dotati di efficacia eziologica.

Con la richiamata nota del 28 aprile 2005, prot. n. 685/2005, l'Amministratore della società partecipata Molise Dati segnalava al dott. I., Presidente della Giunta Regionale, la possibilità di realizzare una sperimentazione ministeriale che potesse

concorrere ad assicurare il contenimento della spesa farmaceutica territoriale.

Dopo appena sei giorni, il dott. I. sottoscriveva la nota prot. n. 10000 in data 4 maggio 2005, indirizzata al M.E.F., nella quale manifestava l'interesse per l'iniziativa. In assenza di previa deliberazione della Giunta regionale, assurgeva al ruolo di diretto promotore del Progetto M.E.F., valutandone autonomamente l'utilità e consentendone l'avvio.

Dopo altri otto giorni, procedeva alla sottoscrizione del Protocollo d'intesa con il M.E.F., impegnando la Regione alla realizzazione del progetto, con organizzazione e spese a carico della medesima, per una esposizione finanziaria che oltrepassava i 25 milioni di euro.

In seguito, esprimeva il proprio voto favorevole in sede di approvazione delle deliberazioni di Giunta n. 645/2005, n. 1319/2005 e n. 131/2006.

Decisioni assunte dal dott. I. che non trovavano fondamento in un'elaborata istruttoria, effettiva e approfondita, o in uno studio di fattibilità regionale che, sempre secondo la P.R., andava necessariamente approntato nonostante il cospicuo investimento richiesto.

Ciò soprattutto alla luce delle reali capacità finanziarie e organizzative della Regione Molise nel settore sanitario negli anni di interesse, di livello tale che dal 2007 l'Ente veniva sottoposto a piano di rientro e dal 2009 veniva commissariato, circostanza

che sconsigliava di intraprendere decisioni autonome e improvvide che hanno influito sulle decisioni degli altri organi dando un'accelerazione non necessaria alla realizzazione del processo.

Al dott. I. la Procura ha anche contestato l'inosservanza di precisi obblighi sanciti sia da disposizioni costituzionali, statutarie e regionali che da legislazione ordinaria: art. 121 della Costituzione; artt. 22 e 30 dello Statuto regionale vigente all'epoca dei fatti (2005); art. 4, co.1, del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165; art.7, co. 1, L.R. Molise 23 marzo 2010, n. 10, entrata in vigore durante il periodo di attuazione del Progetto M.E.F.

Disposizioni che paleserebbero, quindi, riguardo ai poteri degli organi regionali e al loro esercizio, un contesto ben preciso, caratterizzato da una disciplina di carattere pubblicistico che prevedeva, in vicende come quella in esame, un accordo tra Pubbliche amministrazioni, frutto di un rigoroso procedimento amministrativo ispirato a comportamenti molto attenti sia in fase di trattative istituzionali (nella specie, con il M.E.F.), sia in fase istruttoria e di redazione/sottoscrizione degli accordi e degli atti più propriamente organizzativi.

Se, da un lato, infatti – prosegue la P.R. – detto convenuto si attivava personalmente per avviare il Progetto M.E.F. in tempi incompatibili con un'attenta valutazione del suo impatto e con gli obblighi gravanti sul Presidente, dall'altro non si preoccupava di promuovere, quale rappresentante dell'Ente regionale -

di fatto inseritosi anche nella fase più propriamente realizzativa - il coinvolgimento dei farmacisti o, quantomeno, di far acquisire l'intendimento dei medesimi in ordine alla partecipazione concreta all'iniziativa, mostrando di trascurare l'importanza di realizzare un modello procedimentale partecipativo che coinvolgesse gli operatori di settore e i rappresentanti della categoria, in violazione anche del d.P.R. 8 luglio 1998, n. 371 (Regolamento recante norme concernenti l'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con le farmacie pubbliche e private), che prevedeva modelli partecipativi. La condotta omissiva risulterebbe ulteriormente aggravata dalla circostanza che il dott. I. avesse ignorato i ripetuti e chiari campanelli di allarme e le istanze di coinvolgimento dei farmacisti, provenienti dalla Molise Dati e dal fornitore Q.E.I., che gli avevano opportunamente rappresentato le difficoltà incontrate nella realizzazione del Progetto M.E.F. note fin dall'inizio a tutte le parti interessate, ivi compreso il Presidente I. [vds. affermazione della stessa dott.ssa W. V., riportata nella nota prot. n. 15404/10 del 17 settembre 2010; nota prot. sr095 in data 10 maggio 2011, diretta anche alla Regione Molise – Presidenza (prot. gen. Giunta n. 12961 in data 18/5/2011), di Q.E.I. che comunicava, definitivamente, la sospensione delle attività connesse al progetto] declinando ogni responsabilità; seguiva l'instaurazione del contenzioso civile e la risoluzione giudiziale del contratto, con condanna della Regione al risarcimento dei

danni di € 1.033.419,10.

In particolare, difetterebbero sia la prova che il Pres. I. abbia tentato, anche in corso di attuazione del Progetto, di coinvolgere i rappresentanti di categoria, sia quella di aver preso seriamente in considerazione le disposizioni contenute nel decreto n. 371/1998 che lo abilitavano ad una interlocuzione qualificata e procedimentalizzata con i farmacisti, consentendogli di rivolgersi, nel dubbio, all'apposita Commissione farmaceutica regionale di cui all'art. 11 del dpr citato (e comunque assicurarne l'istituzione).

Risulterebbe, quindi, evidente che il Presidente I. avrebbe del tutto ignorato tali disposizioni, in particolare l'art. 11, pur espressamente richiamate nella documentazione allegata nello scarno Protocollo d'intesa del 12 maggio 2005, da lui sottoscritto, laddove in premessa – sottolinea la P.R. - si legge dell'obiettivo di regolare i rapporti tra le farmacie pubbliche e private aperte al pubblico con il Servizio sanitario nazionale, individuando a tal fine specifiche linee guida regolanti aspetti riguardanti: "*l'instaurazione di un rapporto di collaborazione integrato; l'istituzione di un sistema di relazioni mediante costituzione di organismi con composizione paritetica; l'istituzione di un sistema di controlli globali e specifici sulla gestione dei contenuti convenzionali nonché di verifica sulla conformità a legge dei comportamenti locali concernenti la erogazione delle prestazioni farmaceutiche, atti ad assicurare efficienza, qualità, conti-*

nuità dei servizi e degli obiettivi di piano anche mediante rego-

lamentazione della eventuale e motivata sospensione dell'eroga-

zione delle prestazioni farmaceutiche in forma diretta;

l'istituzione di un sistema di composizione dei contrasti insorti

nella interpretazione ed applicazione dei contenuti convenzionali

…… previsto specifiche forme di collaborazione tra farmacie,

Regioni e Aziende sanitarie e ospedaliere, descrivendo le attività

da svolgere sulle ricette presentate per il rimborso al SSN, etc. e,

in sostanza, illustrando un modello partecipativo delle farmacie

nel raggiungimento delle finalità pubbliche."

Sotto un diverso e ulteriore profilo, la Procura ha stimato utile

osservare altresì che - anche a seguito dell'emanazione di atti

di alta amministrazione latamente politici (firma di un Proto-

collo di intesa con Autorità Ministeriali) e dell'adozione di deli-

berazioni di Giunta per l'assegnazione e la gestione di risorse a

determinate strutture amministrative - permane in capo al

rappresentante dell'Ente un generale dovere di vigilanza e di

controllo nell'attuazione di accordi, delibere e disposizioni im-

partite non potendo questi spogliarsi totalmente dei relativi po-

teri di riscontro e verifica sul concreto andamento dell'azione

amministrativa in coerenza con i citati atti, sì da doversi ravvi-

sare, in capo all'Organo di vertice della Regione, una vera e

propria posizione di garanzia che, secondo i più generici prin-

cipi di causalità desumibili dall'art. 40, comma 2, c.p. impone

a detto Organo l'obbligo giuridico di impedire tutti quegli eventi

astrattamente dannosi oggettivamente prevedibili, la cui violazione equivarrebbe alla causazione dell'evento dannoso mediante condotta attiva.

Ad avviso della Procura, quindi, non coglie nel segno quanto argomentato dal dott. I. nelle controdeduzioni, ossia che non competeva al Presidente della Giunta, bensì ai dirigenti regionali preposti e a quelli di Molise Dati, l'incombenza di adottare ogni utile iniziativa per la buona riuscita del progetto M.E.F. in una vicenda caratterizzata da una sua evidente ingerenza; insomma, a giudizio della P.R., tali asserzioni difensive tenderebbero a sottostimare il ruolo, le competenze e la responsabilità che facevano carico al convenuto quale Presidente della Giunta regionale e a sovrastimare le responsabilità degli organi dirigenziali. In proposito la P.R. citava adesiva giurisprudenza.

L'Ufficio requirente, infine, ha svolto alcune analitiche considerazioni in ordine al Protocollo di intesa, firmato dal Presidente I., in assenza di qualsivoglia approfondimento e procedimentalizzazione (valutazione di impatto finanziario, verifica delle capacità organizzative, studio di fattibilità, approfondimento delle modalità operative presenti in ambito regionale nel 2005) osservando, in proposito, che venga qui in rilievo l'orientamento del Consiglio di Stato in base al quale i protocolli d'intesa debbano essere considerati quale *species* della categoria generale degli "accordi", ai sensi dell'art. 11 della legge sul procedimento amministrativo, da ricondursi nell'ambito dell'art. 15 della

L. n. 241/1990, allorché essi, come nella fattispecie, intercorrano tra pubbliche amministrazioni.

Ha, inoltre, ipotizzato la violazione dell'art. 34 d.lgs. n. 267/2000 che, quand'anche si ritenesse non applicabile al caso di specie, costituirebbe comunque sicuro parametro normativo di disciplina dettagliata degli accordi tra PP.AA, che il dott. I. avrebbe dovuto prudenzialmente seguire nella definizione e nell'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il Presidente della Giunta regionale, il Presidente della Provincia (Città metropolitana) o il Sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, nel promuovere la conclusione di un accordo di programma.

La Procura, dunque, ha ritenuto che la condotta tenuta dal dott. I. fosse collegata alla causazione del danno contestato per avere detto Organo politico autonomamente consentito l'avvio del progetto, sottoscritto note e atti negoziali, approvato i provvedimenti sopra richiamati; per non essersi attivato nell'esercizio di quei poteri di indirizzo, vigilanza, controllo e verifica attribuiti dalle disposizioni contenute nella Costituzione, nello Statuto regionale, nelle leggi statali e regionali, di cui la P.R. riportava ampia e dettagliata descrizione. Fatti questi

che rivelerebbero chiaramente la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave, ai limiti del dolo, in quanto contrastanti con i basilari e chiari principi giuridici consolidati nell'ambito dei rapporti con gli interlocutori principali del Progetto M.E.F., la cui conoscenza, a giudizio della P.R., deve ritenersi pienamente riconducibile all'ordinaria competenza che un Presidente della Regione avrebbe, diversamente, dovuto possedere, incombendogli l'obbligo della previa valutazione delle reali capacità organizzative e finanziarie della Regione Molise. In proposito, l'Ufficio requirente richiamava adesiva giurisprudenza di questa Corte.

Non dissimilmente doveva argomentarsi, a giudizio della P.R., per quanto riguardava la Dirigente regionale Responsabile del Servizio Sistema Informativo - dott.ssa W. V. - individuata con deliberazione di Giunta Regionale n. 645/2005 quale responsabile della gestione, verifica e controllo delle attività inerenti al Progetto M.E.F., munita di mandato di "*procedere nelle attività propedeutiche alla realizzazione e gestione del progetto interagendo con le ASL e con le strutture sanitarie interessate di concerto con la Direzione Generale competente*". In particolare, la P.R. evidenziava diffusamente la ripartizione tra "Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità" disciplinata dal D. Lgs. n. 165/2001, art. 4, co. 1 – norma applicabile nel 2005, ossia al momento dell'avvio del Progetto M.E.F. e anteriormente all'entrata in vigore della L.R. n. 10 del 2010 (Norme

in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale e del personale con qualifica dirigenziale) - secondo cui "*Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati*", enumerando le disposizioni sopravvenute che individuano i compiti da assolvere.

Contestava e confutava le controdeduzioni svolte dalla dott.ssa V. emergendo, a giudizio della P.R., da un'attenta lettura delle proposte di deliberazioni n. 645/2005, n. 1319/2005 e n. 131/2006, che le stesse erano state istruite e redatte dalla struttura diretta proprio dal Responsabile del Servizio Sistema Informativo Regionale e firmate evidentemente "*anche*" ai fini di attestarne la legittimità (art. 50, co. 1, della legge regionale n. 4 del 2002).

Rafforzava tale conclusione l'omessa individuazione ed assegnazione di un diverso R.U.P. (art. 4 e 5 L. n. 241 del 1990).

Ancora, l'Ufficio requirente riportava quanto affermato nelle controdeduzioni svolte circa la necessità del coinvolgimento *ab origine* dei farmacisti, fornendo piena prova della conoscenza, da parte della dirigente V. fin dal 2005, della criticità originaria e della piena consapevolezza della necessità di coinvolgere la

componente privata nell'ambito del Progetto M.E.F. approvato, nonostante avesse iniziato a manifestare tale necessità solamente negli anni successivi.

Lo dimostrerebbe, invero, la nota prot. n. 15404 del 17 settembre 2010 (ossia a distanza di oltre 5 anni dall'avvio del progetto M.E.F.), in cui la dott.ssa V., scrivendo a Molise Dati, affermava: "*Per quanto riguarda l'ultimo impedimento (indisponibilità dei farmacisti) riguarda un problema che era noto sin dalla stipula del Protocollo d'intesa con il M.E.F., in quanto riguarda la volontà di terzi privati non coercibili*", in cui ammetteva finanche chiaramente che gli operatori non erano mai stati chiamati ad esprimere il loro avviso al momento della stesura degli atti propedeutici all'iniziativa.

Inoltre, solo dopo sei anni dall'avvio del progetto M.E.F. (cfr. il verbale della riunione del tavolo tecnico del 5 gennaio 2011) la dott.ssa V., affermava: "*i vertici dell'Amministrazione Regionale sono chiamati a definire la gerarchia degli organi amministrativi coinvolti nell'attuazione del Progetto; una volta determinata con chiarezza tale gerarchia, [...], il soggetto amministrativo riconosciuto come competente sarà in condizione di emanare l'atto di indirizzo strettamente connesso agli aspetti operativi del Progetto. Per quanto riguarda gli aspetti di carattere amministrativo, compreso l'aspetto relativo all'adesione dei farmacisti, [...] auspica che l'attuazione del Progetto sia determinata da apposita Deliberazione di Giunta con annesso parere di Federfarma Moli-*

se e sottoscrizione del Direttore Generale dell'Assessorato alla Sanità".

Quindi, secondo la P.R., anche nei confronti della dott.ssa V. devono ritenersi configurabili gli elementi della colpa grave, ai limiti del dolo, per condotte connotate da notevole negligenza, imprudenza, imperizia, per inosservanza di quel livello minimo di diligenza che il caso concreto richiedeva.

La P.R. riteneva sussistente il nesso di causalità, diretta e consequenziale, risultante dal coacervo di documenti e atti che riconducono la fonte del danno patrimoniale nella soccombenza della Regione nel giudizio risarcitorio civile, determinato dalle condotte gravemente colpose (ai limiti del dolo) degli odierni convenuti, sia sotto il profilo materiale, circa il rapporto che intercorre tra le condotte e l'evento lesivo, sia sotto quello giuridico, invece, tra evento lesivo e danno erariale, secondo la logica della preponderanza e del "*più probabile che non*".

Quanto al danno patrimoniale, la Procura ribadiva la contestazione ai convenuti del pregiudizio di € 335.000,00 quale parte dell'importo di 1.033.419,10 euro scaturito dalle sentenze di condanna della Regione Molise al risarcimento dei danni, richiesto e ottenuto da Q.E.I., proponendo una ripartizione degli addebiti in considerazione dell'apporto causale offerto:

a) l'80% del danno posto a carico del dott. I., per un importo pari ad euro 268.000,00;

b) il restante 20% del danno a carico della dott.ssa V., per

un importo pari ad euro 67.000,00.

E ciò, salve le diverse determinazioni dal Collegio giudicante, pur precisando che tali percentuali rappresentano solo una proposta di ripartizione tra i responsabili e non il limite dei singoli addebiti, con la conseguenza che, nel caso di assoluzione di uno di costoro, la condanna dovrà essere in ogni caso pronunciata per il totale di € 335.000,00.

2. Con memoria depositata il 23/12/2022 si è costituito il dott. A. M. I., rappresentato e difeso dall'avv. Fabio D'Agnone, ribadendo, in via preliminare, che la mera manifestazione di interesse per la realizzazione del progetto M.E.F., dalla valenza "politica", non ne vincolava, in realtà, l'attuazione per la regione Molise, come confermato dagli stessi giudici civili di merito (v. sent. n. 45/2014 del Tribunale, n. 285/2015 della Corte d'Appello di Campobasso e n. 39339/2021 della Corte di cassazione che avrebbero confinato l'inadempimento regionale alla sfera esecutivo-gestionale dell'ente regionale).

Inoltre, nessuna responsabilità gli sarebbe imputabile dal momento che con la DGR n. 644/2007 risulterebbero ben individuate le competenze per la realizzazione e gestione del SISR in capo al responsabile del servizio presso la Direzione Generale della Salute (W. V.), come si evincerebbe dalla DGR n. 685/2009, che aveva confermato Molise Dati quale soggetto attuatore.

In via pregiudiziale, la difesa ha eccepito l'inammissibilità

dell'azione per tardività (ex art. 67, co. 5, c.g.c.), essendo ormai, a suo giudizio, decorsi 182 giorni al 17 febbraio 2022 (data di emissione della citazione) rispetto al termine finale disponibile per la Procura del 17 dicembre 2021 (ivi considerando il periodo di sospensione feriale di agosto) e pur volendo considerare utile a tal fine la data di notifica del 20 maggio 2021 dell'ultimo invito rivolto al V. e al V., anziché a I. (26/4/2021).

Ha eccepito, inoltre, la nullità della citazione per mancanza di notizia di danno specifica e concreta (artt. 51, 52 e 53 c.g.c.) asseritamente fondata su articoli di stampa pubblicati tra il 2005 e il 2011 aventi ad oggetto il progetto M.E.F. e vertente esclusivamente sul mancato risparmio della spesa farmaceutica derivante dal suo fallimento, anziché legata alla risoluzione del contratto di appalto, stipulato tra Molise Dati e Q.E.I., ed alla mera allegazione della soccombenza dell'ente regionale, assunta a fonte di danno erariale priva, quindi, di qualsiasi riferimento, se non ipotetico e meramente presunto, alla posizione del convenuto e peraltro intervenuta giudizialmente solo in epoca successiva.

Ancora, il convenuto ha eccepito la nullità della citazione sotto il diverso profilo della violazione dell'art. 87 c.g.c non contenendo alcuna motivazione o presa di posizione del P.M. sulle deduzioni formulate dall'invitato nella fase preprocessuale in merito ai documenti ivi menzionati (DGR n. 644/2007 e n. 686/2009; all.1 e 2 citazione) circa, rispettivamente, il trasfe-

rimento della competenza sulla realizzazione e gestione del SISR dal responsabile SIR al responsabile del servizio operante presso la direzione generale della salute e l'approvazione del quadro evolutivo sia del progetto "Molise Regione Digitale" sia di quello "Molise Sanità Elettronica" (delibera, quest'ultima, che in particolare aveva confermato Molise Dati come soggetto attuatore e riassegnato la competenza quale referente unico responsabile del servizio alla dott.ssa V.).

In via preliminare ha, poi, eccepito l'intervenuta prescrizione quinquennale dell'azione proposta, decorrente dal fatto dannoso, vale a dire derivante dal mancato risparmio della spesa farmaceutica nel periodo 2005-2011, notizia, a suo giudizio, pur acquisita nel 2011 o, al limite, risalente alla data di pubblicazione della sentenza del Tribunale di Campobasso n.5/2014, da assumersi quale *notitia damni,* oppure decorrente dalla concretezza e attualità del danno che può configurarsi con l'effettivo pagamento di € 335.000,00, avvenuto il 5 luglio 2016, rispetto all'invito a dedurre notificato solo nel 2021.

Il convenuto ha altresì contestato la sussistenza a suo carico dell'elemento oggettivo della responsabilità e dell'antigiuridicità della sua condotta – al di fuori della mera nota della manifestazione di interesse prot. 10000 del 4/5/2005 e della sottoscrizione del protocollo d'intesa del 12/5/2005 imputabili - escludendo, peraltro, che dalle delibere giuntali derivi quel contributo causale alla risoluzione del contratto d'appalto che

ha generato il danno erariale, come stabilito dalle sentenze civili intervenute nella vicenda, restando esclusa ogni ritenuta violazione di obblighi di servizio.

Tali atti si rivelerebbero inidonei a produrre effetti vincolanti per la Regione nella realizzazione del progetto M.E.F., contrariamente a quanto avvenuto per l'ente attuatore e per gli organi dirigenziali nella cui sfera di competenza sarebbero rientrati, invece, sia la decisione che la gestione e l'esecuzione del contratto d'appalto.

Ha dedotto l'insussistenza del nesso di causalità tra la condotta imputata e il danno contestato per carenza di specifica allegazione degli elementi costitutivi dell'illecito ascrittogli, in presenza di prospettazione accusatoria fondata unicamente su dati formali. Sotto quest'ultimo profilo, invero, ha censurato l'assenza dell'elemento soggettivo, rimarcando l'inesistenza di un principio generale sugli obblighi di vigilanza e di controllo incombenti sul presidente della giunta regionale, in difetto di specifica violazione di condotte e di norme (sez. giur. Calabria, 7/5/2018, n. 64; sez. giur. Lazio, 15/3/2018, n. 119). In particolare, sosteneva che non fosse prevedibile l'evento dannoso causato da altri menzionati soggetti già al momento della condotta posta in essere dal convenuto, reo solo di aver "*sposato ed espresso, attraverso il normale iter amministrativo e nella sfera delle sue funzioni, la scelta di realizzare un progetto sanitario finalizzato al risparmio della spesa farmaceutica, non po-*

tendo prevedere che un eventuale fallimento di un progetto aleatorio per tabulas data la natura sperimentale potesse poi portare a danno erariale per cause inerenti la sfera di gestione nell'ambito di esecuzione del contratto d'appalto tra ente attuatore e società fornitrice."

La difesa ha quindi concluso chiedendo:

- in via principale, di rigettare integralmente la domanda attorea proposta nei confronti del convenuto in quanto inammissibile per tardività, nullità e prescrizione, nonché infondata nel merito per assenza degli elementi oggettivi e soggettivi della responsabilità;

- in via subordinata, di ridurre, previa riquantificazione, la quota di danno ascritta anche in considerazione dell'apporto di altri soggetti (componenti della giunta che hanno adottato del DRG, organi dirigenziali, segretario preposto al vaglio di legittimità degli atti deliberativi e responsabili preposti alla fase di esecuzione del contratto di appalto, Molise dati e Q.E.I.; di ridurre l'importo ascritto in via equitativa; di esercitare, in ogni caso, il potere riduttivo del danno non essendo provato il dolo.

Con ogni conseguenza di legge in termini di spese processuali, da distrarsi in favore del difensore antistatario, ex art. 93 c.p.c.

3. Con comparsa di risposta, depositata in data 30/12/2022, si è costituita W. V., rappresentata e difesa dagli avv.ti Mario Petrucciani e Mariarosaria Simonelli, che ha ribadito l'esclusione di responsabilità del danno erariale contestatole.

Ha, preliminarmente, offerto la propria ricostruzione dei fatti principali contestati ritenuti causativi: 1) di danno patrimoniale diretto pari ad euro 335.000,00, quale parte dell'intero importo di euro 1.033.419,10 scaturito dalle sentenze di condanna della Regione Molise al risarcimento dei danni, richiesto e ottenuto da Q.E.I s.r.l.; 2) di danno patrimoniale quantificato in euro 8.814.377,90 corrispondente al risparmio di spesa non conseguito dall'Erario e dalla Regione Molise per gli anni 2016, 2017 e 2018 a seguito del fallimento del "*progetto MEF per il monitoraggio e la validazione della spesa farmaceutica a carico del Servizio Sanitario Nazionale*".

Ha rimarcato come, con decreto 17.02.2022, la P.R. abbia disposto l'archiviazione del fascicolo istruttorio V2012/00034 per la quota di danno di euro 8.814.377,90, rispetto alla posizione di tutti gli intimati, e l'archiviazione del fascicolo istruttorio V2012/00034 per la quota di danno di euro 335.000,00, esclusivamente rispetto alle posizioni degli assessori C., D. M., D. S., M., P., V., V., D. R. e D. V., convenendo, invece, in giudizio i signori I. M. A. e V. W. relativamente al risarcimento della quota di danno di € 335.000,00.

In punto di diritto ha sollevato, in via preliminare, l'eccezione di prescrizione dell'azione di danno esercitata, per decorso del termine quinquennale dall'evento dannoso (arg. ex art. 2935 c.c. e richiamando giurisprudenza Sez. App. n. 227/2019) essendo sorto il relativo diritto di credito con la prima delle sen-

tenze emesse (2014), immediatamente esecutiva, in assenza di atti interruttivi ricevuti, sebbene il relativo pagamento, avvenuto solo nel 2016, abbia potuto comportare un ulteriore danno.

Nel merito ha, innanzitutto, contestato e ritenuto inaccettabile l'esistenza della titolarità di presunti poteri e funzioni di gestione – e connesse responsabilità amministrative – attribuitile invece dalla Procura nella vicenda, attesa la qualifica di dirigente di II fascia, responsabile del Sistema Informatico Regionale (S.I.R.), rivestita all'epoca dei fatti, che non le consentiva, in assenza di precisi ordini e/o incarichi e disposizioni provenienti dagli organi di governo dell'ente o di livello dirigenziale generale o di correlativi poteri decisionali idonei ad impegnare in tal senso la Regione, di accogliere le richieste economiche avanzate dai farmacisti molisani del contributo di "un euro" per ogni ricetta processata dalla validatrice, al fine di acquisirne il consenso alla realizzazione del progetto.

Sosteneva che nessun addebito potesse esserle mosso per non essersi sufficientemente adoperata affinché gli organi politici della regione sapessero delle pretese dei farmacisti la cui conoscenza, peraltro, era circostanza risalente al 30/7/2010 – prima ancora dell'inizio della vicenda processuale civile (2011) – secondo la difesa, come sarebbe stato confermato dalla stessa Procura che, nell'atto di citazione (pag. 13), aveva richiamato le affermazioni rese dal vertice politico, in persona dell'assessore alla Sanità dott. N. P., circa l'atteggiamento di chiusura e di ri-

fiuto della Regione alla pretesa avanzata.

A riprova ha richiamato la vicenda giudiziale consumatasi in sede civile - i cui titoli giudiziali (sentenze n. 5/2014 del Tribunale di Campobasso e n. 285/2015 della Corte d'Appello di Campobasso) costituirebbero fonte della richiesta risarcitoria del danno erariale azionato - che ha acclarato la responsabilità della Regione Molise (terza chiamata in causa in garanzia da Molise Dati Spa) per non aver, preventivamente alla sottoscrizione contrattuale, acquisito la partecipazione e l'assenso dei farmacisti molisani al progetto M.E.F.

Ne conseguirebbe la mancata ravvisabilità di alcun elemento strutturale di responsabilità amministrativa ipotizzata dalla Procura nei confronti della convenuta in termini di condotta illecita realizzata nell'esercizio delle funzioni amministrative svolte, dolosa o gravemente colposa, e conseguente danno erariale ad essa causalmente connesso, attesa la completa estraneità della convenuta medesima al ruolo decisionale riservato all'organo giuntale (del. n.645/2005, n.1319/2005 e n.131/2016), ai cui componenti detta responsabilità avrebbe dovuto semmai essere ascritta in via esclusiva.

Conclusione che si evincerebbe dalla stessa relazione G.d.F. dell'8/3/2021 che riporterebbe chiaramente i soggetti attivi e partecipativi del progetto M.E.F. nei vari tavoli tecnici.

Nell'odierna pubblica udienza a sostenere la difesa del convenuto sig. I. era presente l'avvocato Fabio D'Agnone mentre, per

la convenuta sig.ra V., erano presenti gli avvocati Mario Petrucciani e Mariarosa Simonelli.

Il Consigliere Gennaro Di Cecilia ha riassunto i fatti di causa.

Il P.M. si è riportato all'atto di citazione e ne ha chiesto l'accoglimento. Ha ritenuto, comunque, necessario effettuare alcune repliche alla luce degli scritti difensivi delle controparti.

Riguardo all'eccezione di inammissibilità della citazione, relativamente al convenuto I., il PM ne ha chiesto al Collegio il rigetto in quanto infondata non essendo decorso il relativo termine di 120 giorni dall'ultima notifica dell'invito a dedurre.

Inoltre, il PM non ha ritenuto condivisibili le argomentazioni di controparte tese ad individuare un collegamento tra il decorso del termine processuale di 120 giorni e l'asserito decorso del termine sostanziale di prescrizione del credito erariale.

Il P.M. ha contrastato l'eccezione di nullità della citazione sollevata dal convenuto I., ai sensi degli articoli 51, 52, 53 del CGC richiamando la sentenza delle SS.RR./QM n. 12/2011, nonché le sentenze della Sez. II n. 96/2022 e n. 342/2021 le quali, a giudizio del P.M., consentono alla Procura di venire a conoscenza di una specifica e concreta notizia di danno "*anche nel corso di una istruttoria già legittimamente aperta, in base ad un'altra precedente specifica e concreta notizia di danno*".

Per quanto concerne la nullità della citazione del convenuto I. ex art. 87 CGC, il P.M. ne ha chiesto al Collegio il rigetto, richiamando la giurisprudenza di questa Corte secondo la quale,

ha sottolineato il P.M., la parte pubblica può esprimere valutazioni in merito alle controdeduzioni in modo sintetico e persino implicito, senza che ciò determini, quindi, la nullità o inammissibilità della citazione.

Da rigettare, infine, sarebbero anche le eccezioni di prescrizione sollevate dai convenuti alla luce degli arresti giurisprudenziali delle SS.RR. sent. n.71/QM/2000 e n.37/QM/2003, sottolineando il P.M. che la prima individui l'esordio della prescrizione con il passaggio in giudicato della pretesa risarcitoria, mentre, in base alla Sent. QM n. 14/2011, solo con l'esborso del denaro pubblico sarebbe possibile prospettare la giuridica esistenza del diritto risarcitorio azionabile in sede di passaggio in giudicato della pretesa risarcitoria.

Inoltre, il PM ha richiamato la giurisprudenza di questa Sezione, in merito all'esordio del termine prescrizionale in termini di danno patrimoniale genericamente inteso, Sent. n. 29/2018, in cui afferma essere stato statuito che la diminuzione patrimoniale dell'Ente danneggiato, evento dannoso, assume i caratteri della concretezza e attualità, divenendo irreversibile solo con l'effettivo pagamento.

Evidenziava, dunque, che, per la quota di danno di 335.000 euro, il versamento era avvenuto con il mandato di pagamento n. 1886 del 5/07/2016 e che l'invito a dedurre, con valenza di costituzione in mora e interruttivo dei termini prescrizionali, era stato notificato all'On. I. in data 26/04/2021 e, quindi,

prima della scadenza dei termini prescrizionali.

Ad ogni buon fine, il PM richiamava la normativa anti-COVID di cui al D.L. n. 18/2020, art. 85, comma 4.

Per le medesime ragioni, la PR ha ritenuto non meritevole di accoglimento anche l'eccezione di prescrizione sollevata dalla convenuta V. che valorizzava la data della pubblicazione della pronuncia di condanna dell'Ente regione in sede civile.

Nel merito, si è riportato all'atto di citazione, confermandolo integralmente.

L'Avvocato Simonelli riproponeva e sviluppava le argomentazioni di cui alla memoria difensiva precisando, in ogni caso, che la figura del Dirigente di II livello non consente l'attribuzione di poteri decisionali e deliberanti ma unicamente attuativi.

L'Avvocato Petrucciani si riportava alla memoria difensiva evidenziando, in particolare ed in via subordinata, che il termine della prescrizione debba essere individuato nella data dell'1/04/2014, in corrispondenza della quale era stata resa indisponibile la somma da pagarsi dall'Ente.

L'Avvocato D'Agnone riproponeva e sviluppava le argomentazioni di cui agli scritti difensivi; in particolare, sottolineava la non lesività degli atti sottoscritti dal convenuto I., in quanto atti politici non vincolanti, con interruzione del nesso causale fra il comportamento tenuto dal convenuto e il danno subito dall'Ente.

Al termine, la causa è passata in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1) In via pregiudiziale (art. 101, co. 2, c.g.c.) risulta infondata l'eccezione di inammissibilità della citazione per tardività, in violazione dell"art. 67, co. 5, del c.g.c., sollevata dal convenuto I., in quanto il deposito dell'atto di citazione in giudizio è avvenuto in data 18/2/2022, vale a dire tempestivamente entro il termine (di natura processuale) di centoventi giorni decorrenti dalla scadenza del termine di presentazione delle deduzioni da parte del presunto responsabile del danno.

A tal fine considerando che il termine finale deve essere correttamente individuato nella data del 27 febbraio 2022, essendo l'invito a dedurre stato emesso contestualmente nei confronti di una pluralità di soggetti (co. 6, art. cit.), per cui il termine di centoventi giorni decorreva solo dal momento del perfezionamento della notificazione nei confronti dell'ultimo invitato (nel caso di specie il convenuto M., avvenuta in data 6/8/2021), a cui vanno aggiunti 60 giorni concessi dalla P.R. per il deposito delle deduzioni ex art. 67, co. 1, c.g.c., e computata la sospensione dei termini processuali ricadente nel periodo "feriale" interessato dalla notifica (1/31 agosto 2021).

Inconferenti, inoltre, si dimostrano le argomentazioni dedotte in proposito dalla difesa del convenuto volte ad individuare un possibile ed inestricabile collegamento tra il decorso del termine processuale di 120 giorni e l'asserito decorso del termine

sostanziale di prescrizione del credito erariale, in quanto idonee a disvelare solo la confusione e sovrapposizione delle distinte nature dei relativi termini.

2) Sempre in via pregiudiziale, va succintamente disattesa l'eccezione di nullità della citazione per mancanza di notizia di danno specifica e concreta (artt. 51, 52 e 53 c.g.c.), asseritamente fondata su articoli di stampa pubblicati tra il 2005 e il 2011 aventi ad oggetto il progetto M.E.F. e vertente esclusivamente sul mancato risparmio della spesa farmaceutica derivante dal fallimento del progetto sperimentale MEF di monitoraggio di detta spesa in regione a carico del SSN anziché legata alla risoluzione del contratto di appalto, stipulato tra Molise Dati e Q.E.I., ed alla mera allegazione della soccombenza dell'ente regionale, assunta a fonte di danno erariale, priva, quindi, di qualsiasi riferimento, se non ipotetico e meramente presunto, alla posizione del convenuto e peraltro intervenuta giudizialmente solo in epoca successiva.

Deve, preliminarmente, escludersi che la fonte di danno erariale contestato con l'azione esercitata dalla Procura "*verta esclusivamente sul mancato risparmio"* che la Regione Molise avrebbe omesso di ritrarre a seguito del fallimento del progetto M.E.F. - ipotesi dannosa così dedotta dal convenuto ma per la quale, in realtà, è intervenuto apposito decreto di archiviazione del relativo fascicolo istruttorio n. V2012/00034 emesso dalla P.R. in data 17/2/2022 per l'intera quota di danno patrimo-

niale quantificato in € 8.814.377,90 - anziché sul risarcimento del danno pari a € 335.000,00, conseguente alla declaratoria giudiziale di risoluzione contrattuale, dovuto dalla regione Molise quale terza chiamata in garanzia per tenere indenne Molise Dati Spa dall'azione esperita dalla ditta appaltatrice Q.E.I. Srl.

Tuttavia occorre rilevare, in generale, l'astratta possibilità per la Procura di venire a conoscenza di una specifica e concreta notizia di danno anche nell'ambito o "*nel corso di una istruttoria già legittimamente aperta, in base ad un'altra precedente specifica e concreta notizia di danno*", quale naturale o eventuale e rituale sviluppo seguito agli accertamenti delegati e alle notizie di danni o agli elementi di fatto derivanti o connessi ma emerse ed innescate da precedenti indagini esperite, le quali non potevano ritenersi ancora e interamente perfezionate o del tutto esaurite e consolidate (conformi, SS.RR. n.12/QM/2011; Sez. giur. II app., n.96/2022 e n.342/2021). Sempreché dette ulteriori acquisizioni non richiedano l'emissione di un nuovo invito a dedurre e salva la comunicazione ai soggetti invitati dei nuovi elementi istruttori (art. 67, co. 7, c.g.c.).

Orbene, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa del convenuto I. (cfr. pagg. 15 e 16 della comparsa di risposta), nel caso di specie assume carattere dirimente la stretta correlazione funzionale che intercorre tra l'istruttoria espletata - legittimamente iniziata o aperta sulla base di una notizia di danno specifica e concreta attinta dalla consultazione dei menzionati

articoli di stampa che rappresentano circostanziato e robusto spunto investigativo – e la citazione in giudizio in cui essa è sfociata per un illecito sostanzialmente ed intrinsecamente connesso e complementare che rappresenta un meditato sviluppo del fatto principale originariamente rappresentato. Istruttoria che ha consentito alla Procura di venire a conoscenza di ulteriori elementi di indagine (contenuti nella nota prot. 15533 del 9/3/2021 del Nucleo della G. di F. appositamente delegato) le cui risultanze sono state correttamente manifestate e inserite nell'invito a dedurre, consentendo così al convenuto, nel contempo, di fornire ogni ulteriore elemento utile nella fase pre-processuale, in sede controdeduttiva.

3) Per quanto concerne, infine, l'eccezione di nullità della citazione sollevata dal convenuto I. ex art. 87 CGC, anch'essa è destituita di fondamento.

Al riguardo, il convenuto I. ha sostenuto che vi sarebbe stata violazione di detta norma, in quanto nell'atto di citazione mancherebbe qualsiasi riferimento alle deduzioni difensive e prospettazioni svolte in merito ai documenti menzionati: nella specie, la DGR n. 644/2007, concernente il trasferimento delle competenze, in ordine alla realizzazione e gestione del SISR, dal responsabile SIR al responsabile del servizio presso la Direzione generale della salute, e la n. 686/2009 con cui si approvava il quadro evolutivo sia del progetto "Molise Regionale Digitale" che di quello "Molise Sanità Elettronica", che indivi-

duava Molise Dati come soggetto attuatore e riassegnava la competenza, come referente unico, al responsabile del servizio W. V..

Al riguardo si osserva che l'art 87 c.g.c. stabilisce che la citazione è, altresì, nulla qualora non sussista corrispondenza tra gli elementi contenuti nell'invito a dedurre e quelli indicati nell'atto di citazione "tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni".

In proposito, tuttavia, dalla semplice lettura dell'atto di citazione emerge *ictu oculi* come la questione della individuazione e stratificazione o ripartizione delle competenze a provvedere, nelle diverse fasi di indirizzo politico/decisionale e di realizzazione e di gestione che hanno interessato la vicenda giudiziale del progetto risultato inattuato, sia stata ampiamente ed adeguatamente affrontata ed esaminata (sia pur senza far riferimento esplicito alle deduzioni difensive formulate dal convenuto). Orbene, giova ricordare che, secondo i consolidati principi enunciati dalla giurisprudenza contabile, anche anteriormente all'introduzione – da parte del codice di giustizia contabile - della specifica nullità riguardante i "rapporti tra invito a dedurre e citazione" di cui all'art. 87 c.g.c., non è indispensabile la piena e totale corrispondenza tra invito a dedurre ed atto di citazione in giudizio, dovendo necessariamente tenere conto, la Procura, degli elementi rivenienti all'esito della fase preprocessuale, che possano contribuire ad una più completa ricostru-

zione della fattispecie.

Il limite al *jus variandi* tra i due atti deve ritenersi superato esclusivamente allorquando dalla modifica di fatti rilevanti, nell'ambito dell'atto di citazione, venga in qualche modo incisa la funzione anche garantistica tradizionalmente ricollegata all'invito a dedurre; quando cioè dall'assenza di piena corrispondenza tra il nucleo dei fatti contestati nell'ambito dei due atti vengano pregiudicati i diritti del presunto responsabile di esporre le proprie difese sin dalla fase preprocessuale (Sez. II App., 15 gennaio 2016, n. 43 e Sez. Piemonte, n. 92/2017).

Del resto, non costituisce causa di nullità dell'atto di citazione la mancata esplicitazione da parte del pubblico ministero delle motivazioni per le quali egli non abbia ritenuto di accogliere le deduzioni difensive dell'invitato a dedurre, potendo il p.m. esprimere le proprie valutazioni anche in modo sintetico e persino implicito (in termini, Sez. I Appello, n. 376/2017).

E del resto, in disparte la considerazione che l'emissione dell'atto di citazione implicitamente conferma il rigetto delle deduzioni dell'invitato, va rilevato, in particolare, come, nell'atto di citazione *de quo*, al punto 2 delle motivazioni, il p.m. abbia dato espressamente conto delle argomentazioni difensive svolte dall'invitato, oltre a tenere presenti e prendere specifica posizione su alcuni dei punti difensivi articolati [vds., ad esempio, pagg. 80/81 della citazione in cui la Procura ha ritenuto che "*….non coglie nel segno…"* l'asserzione difensiva del

convenuto tesa a traslare le relative responsabilità sulla componente amministrativa (dirigenti regionali preposti e quelli di Molise Dati) nel respingere le accuse rivoltegli dall'inquirente circa "*una sua evidente ingerenza*" anche nella fase propriamente esecutivo-gestionale del cennato progetto sperimentale].

4) Altrettanto prive di pregio si rivelano le eccezioni preliminari di merito di prescrizione quinquennale, sollevate da entrambi i convenuti adducendo speculari motivi legati all'individuazione del termine iniziale o del suo concreto esordio e che, quindi, possono essere affrontate e decise congiuntamente.

Nell'aderire alle repliche svolte dalla P.R. in udienza, occorre rilevare che, in tema di danno patrimoniale indiretto genericamente inteso, l'esordio del termine prescrizionale coincide con la diminuzione patrimoniale dell'ente danneggiato quale evento dannoso capace di assumere i caratteri della concretezza e dell'attualità, divenendo irreversibile soltanto con l'effettivo pagamento. Nel caso di specie, quindi, il pagamento dell'ultima quota del danno - complessivamente liquidato in € 1.033.419,10 in esecuzione del giudicato - costituita dalla *trance* di € 335.000,00, è avvenuto mediante mandato di pagamento n. 1886 del 5/07/2016 a fronte della liquidazione disposta con determina dirigenziale n. 2994 del 4/7/2016.

Pertanto, la notifica dell'invito a dedurre - suscettibile di valere quale atto di costituzione in mora ed interruttivo dei termini prescrizionali (ex art. 67, co. 8, c.g.c.) - risulta anteriore e tem-

pestiva rispetto alla scadenza dei termini prescrizionali quinquennali (arg. ex art. 1, co. 2, L. n. 20/1994 e s.m. e i. e art. 2935 c.c.) essendo intervenuta nei confronti dell'on. I. in data 26/4/2021 e della dott.ssa V. in data 27/04/2021.

In proposito va richiamato il granitico orientamento giurisprudenziale cui sono approdate le Sezioni Riunite (n. 14/QM/2011) e la giurisprudenza successiva, pressoché unanime (per tutte, Sez. II App. n. 30 del 2022 ed altre ivi richiamate; *ex pluribus,* tra le più recenti, Sez. I App. n. 133 del 2021; Sez. II App. n. 247/2020 e Sez. III App. n. 78/2021), espressesi in termini ritenuti conformi ai principi giuridici generali, secondo cui il *dies a quo* della prescrizione del diritto al risarcimento del danno c.d. indiretto va individuato nella data di emissione del titolo di pagamento al terzo danneggiato rivelandosi il danno concreto e attuale già con l'esborso conseguenziale alla soccombenza in giudizio dell'amministrazione.

Il danno, pertanto e a differenza di quanto contrariamente sostenuto dalla dott.ssa V., non deriva dall'accertamento reso *inter alios* (vale a dire dalla sentenza n. 5/2014 emessa dal Tribunale di Campobasso) bensì dalla concreta esecuzione del titolo di formazione giudiziale con la conseguenza che tale evento invera quella *deminutio patrimonii* che è alla base dell'azione di responsabilità.

Né è possibile reintrodurre la diversa tesi (minoritaria) della c.d. pregiudiziale civile, penale o amministrativa, "fossile del

passato" ed ormai aborrita dalla costante giurisprudenza contabile formatasi anche in sede nomofilattica (Sez. riun., ord. 24 aprile 2019, n. 6; id. 3 luglio 2018, n. 8; id. 6 aprile 2018, n. 4, id. 14 marzo 2018, n. 3 e giurisprudenza ivi citata) e, addirittura, dai giudici di legittimità, che hanno affermato la totale autonomia persino tra l'azione di rivalsa intentata dall'amministrazione nei confronti del proprio dipendente (Cass. civ. SS.UU., sentenza 12 ottobre 2020 n. 21992, proprio in relazione al caso di domanda di manleva spiegata da un'azienda sanitaria nei confronti del medico responsabile) e quella contabile promossa dal procuratore regionale.

In definitiva, il danno erariale matura soltanto per effetto del concreto, materiale e attuale trasferimento di somme dal soggetto pubblico danneggiato a quello privato.

L'eccezione va, conseguentemente, respinta.

5) Esaurito l'esame delle questioni pregiudiziali e preliminari è ora possibile pervenire all'esame del merito della vicenda *sub iudice*.

La domanda giudiziale è parzialmente fondata e, pertanto, va accolta nei termini di seguito esplicitati.

Con specifico riguardo al contestato illecito amministrativo-contabile, pare utile riepilogare brevemente il complessivo *iter* amministrativo seguito dalla Regione nell'ambito della vicenda che ci occupa.

Come diffusamente illustrato in narrativa – a cui si rinvia per

ogni necessaria integrazione - quest'ultima ha origine con il Protocollo d'intesa stipulato in data 12 maggio 2005 tra la Regione Molise, nella persona del Presidente *pro-tempore* A. M. I., e il Ministero dell'Economia e delle Finanze finalizzato al "*monitoraggio e alla validazione della spesa farmaceutica, da effettuarsi mediante l'utilizzo di tecnologie innovative*".

Come meglio precisato, l'accordo prevedeva la creazione di una rete di connessione tra tutte le farmacie operanti sul territorio molisano, da realizzare mediante l'utilizzo di un dispositivo elettronico di lettura ottica delle prescrizioni mediche, con conseguente archiviazione e controllo *on line* della spesa farmaceutica regionale onde garantire una maggiore celerità nelle verifiche di ruotine e assicurare all'Ente regionale benefici di natura tecnica e di gestione finanziaria, con notevole risparmio di risorse economiche.

A distanza di pochi giorni dalla stipula, la Giunta Regionale del Molise approvava la deliberazione n. 645 del 31 maggio 2005 (doc. 3, all. 9) con cui, in esecuzione dell'accordo siglato:

(i) affidava a Molise Dati S.p.a., società in house, la realizzazione e la gestione del Sistema Informativo Sanitario Regionale Integrato; in particolare, la fase di completamento della progettazione esecutiva, la realizzazione e la gestione amministrativa e tecnica del Sistema Informativo Sanitario Regionale - SISR, la cui attività includeva, tra l'altro, la realizzazione e la gestione del "Progetto sperimentale M.E.F. per il sistema di monitoraggio

e validazione della spesa farmaceutica territoriale a carico del Servizio Sanitario Nazionale";

(ii) approvava lo schema di convenzione disciplinante i relativi rapporti operativi ed economici;

(iii) individuava, nella persona della dott.ssa W. V., la responsabile della gestione, verifica e controllo delle attività in convenzione;

(iiii) dava, quindi, mandato a quest'ultima di "procedere nelle attività propedeutiche alla realizzazione e gestione del progetto interagendo con le ASL e con le strutture sanitarie interessate di concerto con la Direzione Generale competente".

In data 16 giugno 2005 la Regione Molise e Molise Dati sottoscrivevano specifica convenzione recante la disciplina dettagliata dei rapporti tra le parti, con atto reg. al n. 1797 del 17 giugno 2005 (doc. 3, all.10), il cui schema era stato approvato con la D.G.R. n. 645/2005.

Con atto n. 1319 del 5 ottobre 2005 (doc.3, all.11) la Giunta Regionale del Molise approvava lo schema di atto "integrativo" della convenzione stipulata per la disciplina dei rapporti operativi ed economici delle attività affidate a Molise Dati S.p.a.

In data 14 dicembre 2005, quindi, veniva sottoscritta la convenzione integrativa tra la Regione Molise e Molise Dati [reg. n. 1903, in pari data (doc. 3, all.12)], con la quale si provvedeva, tra l'altro, a rideterminare, con specifico riferimento al Progetto M.E.F., la quantificazione del costo del servizio e il contributo

per le spese di investimento.

In data 29 dicembre 2005 l'azienda appaltatrice - Q.E.I. *"Quattro stelle elettronica ed informatica" S.r.l. - e Molise Dati, quale soggetto committente, stipulavano un contratto (doc. 3, all. 13), con il quale la prima si impegnava a realizzare l'infrastruttura per il centro elaborazione dati, a fornire 180 "macchinette validatrici" (di cui 163 in comodato d'uso presso i punti di erogazione del servizio e 17 per eventuali sostituzioni), nonché a gestire e condurre il sistema, incluso il roll-out delle validatrici. Al termine del periodo di gestione del sistema, stabilito in nove anni, Molise Dati avrebbe assunto la proprietà delle componenti hardware e software del sistema, impegnandosi ad assicurare i collegamenti telematici con le farmacie e l'accesso alle informazioni istituzionali necessarie alla messa a regime del progetto, nonché a garantire un'interfaccia con i soggetti privati coinvolti.*

Nelle premesse del contratto di appalto, tra l'altro (cfr. punto 8, pag. 5), le parti riportavano: "la Regione Molise adotterà gli opportuni approfondimenti per rendere possibile l'installazione dell'infrastruttura presso i centri di erogazione".

A seguito degli ostacoli intervenuti nella realizzazione del progetto in questione nonostante il considerevole lasso di tempo intercorso (circa sei anni), in data 28 febbraio 2011 veniva sottoscritto tra Regione Molise, Molise dati, Q.E.I. e FIOM CGIL un accordo per la tutela occupazionale, poi ratificato con Determinazione dirigenziale n. 33 in data 7 marzo 2011 (del Di-

rettore generale della Direzione V della Regione Molise), in cui l'Amministrazione regionale si impegnava "*vista la delicatezza della vertenza e la sua importanza strategica a rimuovere le cause che hanno impedito il pieno utilizzo del progetto allo scopo di garantire alla Regione Molise i risparmi sulla spesa sanitaria preventivati*" (doc.3, all.39). Accordo che prevedeva, testualmente: "*Entro il 31 marzo p.v. la Regione Molise si impegnerà a convocare l'odine dei farmacisti allo scopo di sensibilizzare la categoria alla adesione al progetto M.E.F. onde poter garantire i succitati risparmi sulla spesa sanitaria nonché per garantire ulteriormente i livelli occupazionali*" che, però, non ebbe seguito.

Orbene, dall'esame del compendio probatorio di natura documentale acquisito in atti si ricava, in modo piuttosto perspicuo ed inequivoco, la sussistenza della responsabilità amministrativa contestata dalla P.R. nei confronti di entrambi i convenuti.

Occorre premettere l'assenza di qualsiasi vincolatività che consenta di riconoscere efficacia espansiva alle sentenze emesse in sede civile, dovendosi ribadire i principi di piena autonomia e di separatezza o indipendenza dei giudizi riservati ai diversi ambiti giurisdizionali (Cass. Civ. Sez. un. civ., 21 ottobre 2005, n. 20343; n. 11/2012 e n. 63/2014; SS.RR. di questa Corte, Ord. 26/4/2012, n. 1).

Ciò nonostante, il Collegio è perfettamente consapevole dei ben consolidati principi affermati dalla giurisprudenza, sia di legittimità che di questa Corte (*ex multis*, Cass., Sez.3, n.

13335/2004; Cass., n. 8096 del 6/4/2006; idem n.5009 del 2/3/2009; id. n. 22020/2007; CdC. Sez. III App., n. 194/2013; Sez. III App., n. 465/2014, n. 86/2014 e n. 203/2015) secondo cui al giudice di merito - compreso quello contabile – non è precluso utilizzare, in mancanza di qualsiasi divieto e in virtù dei declinati principi di unitarietà, originarietà e di autonomia, anche prove raccolte e provenienti da un diverso giudizio, sia esso civile, penale o amministrativo, fra le stesse o anche tra parti differenti, desumendo – dalle risultanze del processo concernenti i medesimi fatti – elementi di prova sui quali fondare il proprio libero convincimento (art. 95 c.g.c. e art. 116, co. 1, c.p.c.). Elementi ricavabili dalla sentenza, finanche priva della forza di giudicato, nonché dagli altri atti processuali e dai verbali di persone assunte a sommarie informazioni o escusse come testi, potendo essi costituire indizi gravi, precisi e concordanti tali da concorrere ad integrare il complessivo aspetto o quadro indiziario, di profilo presuntivo ed argomentativo, ex artt. 2727 e 2729 c.c. (in termini, questa Sezione, sent. n. 100/2018 e n. 11/2024).

Tanto precisato, rileva il Collegio che il danno patrimoniale oggetto di contestazione nel presente giudizio deriva o scaturisce dalla sentenza di condanna, subita dalla Regione Molise, pronunciata dalla Corte d'Appello di Campobasso con sentenza n. 285/2015, depositata il 23/12/2015, avverso gli atti d'appello, principali ed incidentali rispettivamente proposti avverso la

sentenza del Tribunale di Campobasso n. 5/2014, depositata in data 2 gennaio 2014, la quale disponeva testualmente:

“a) in parziale accoglimento dell'appello principale. condanna la Regione Molise, in solido con "Molise Dati spa". al pagamento. in favore dell'appellante principale, di tutte le somme a favore dell'appellante principale liquidate nella sentenza impugnata:

b) in parziale accoglimento dell'appello incidentale proposto da "Molise Dati spa- condanna la Regione Molise a tenere indenne la "Molise Dati spa • per tutte le somme liquidate nella sentenza impugnata……”. Sentenza divenuta irrevocabile a seguito del rigetto del ricorso in cassazione proposto da Q.E.I., pronunciato con sentenza n. 39339/2021 della Sez. II civile.

Orbene, dall’esame delle inequivoche statuizioni contenute nelle pronunce del giudice civile citate (soprattutto nella sentenza n. 5/2014 emessa dal Tribunale molisano e solo parzialmente riformata in sede di appello con sentenza n. 285/2015) - che costituiscono precedenti a cui ci si intende conformare con espresso rinvio della motivazione anche ai relativi atti di causa ai sensi degli artt. 39, co. 2, lett. d, c.g.c. e 17, co. 1, disp. att. c.g.c. - emerge perspicuo quanto in esse accertato, puntualmente e con forza di giudicato, circa l’avvenuto inadempimento della Regione Molise che ne ha comportato la definitiva condanna all’esito della domanda di risoluzione del contratto ivi proposta.

In particolare, per esigenze di concisa esposizione e di sintesi

motivazionale (artt. 5 e 39 c.g.c.), si fa riferimento a quanto ha chiarito quel giudice in alcuni passaggi o brani, qui riportati a stralcio (pagg. 12 e ss.), come:

" Continuando nella narrazione degli ulteriori accadimenti e degli inadempimenti ascrivibili sia alla MOLISE DATI.....sia, e in via ancor più marcata, alla Regione Molise, va rilevato che i rappresentanti dei farmacisti, in quella stessa riunione del 12 marzo 2011, avanzavano alcune pretese nei confronti della Regione Molise, chiedendo, ad esempio, di ottenere ii corrispettivo di un euro per ogni ricetta processata con le validatrici di nuova introduzione; successivamente, la Regione Molise, con nota dei 15.06.2010, rappresentava alle farmacie che il servizio sarebbe entrato in funzione a partire dal 1.07.2010 (allegato 28) e la QEI, con nota del 22.07.2010 (allegato 29), nella considerazione che il sistema sarebbe partito dal 1.07.2010, rinunciava ai canoni già maturati nei mesi precedenti fino alla data dell'attivazione, prevista appunto per il successivo mese di luglio, e slittata ancora una volta al 1.09.2010 (allegato 30).

Accadeva però che, partire dal mese di settembre 2010, la MOLISE DATI restituiva alla QEI le fatture emesse per il canone mensile di gestione del servizio, rinviando, per motivare il mancato pagamento, alla nota della Regione Molise del 17.09.2010, con cui si prospettava la possibile rescissione dei contratti in essere tra le parti "a causa della mancanza di adesione da parte dei tutte le 159 farmacie operative sul territorio molisano", che

avevano da ultimo subordinato il proprio assenso all'attivazione del progetto MEF all'accoglimento di alcune pretese economiche da parte della Regione (doc. 31, 32, 33, 34).” (…….) *Nel febbraio 2011 (doc. 47), la Regione firmava, unitamente alla QEI, alla MOLISE DATI e ai rappresentanti delle organizzazioni sindacali, un accordo…… Nel medesimo accordo, la Regione, inoltre, si impegnava "vista la delicatezza della vertenza e la sua importanza strategica, a rimuovere le cause che hanno impedito il pieno utilizzo del progetto allo scopo di garantire alla Regione i risparmi sulla spesa sanitaria preventivati", nonché "a convocare l'ordine dei farmacisti per sensibilizzare la categoria all'adesione al progetto MEF” (……..) Ciò posto, appare evidente dalla ricostruzione documentale dei rapporti intercorsi tra le parti l'inadempimento posto in essere anche da parte della Regione Molise (oltre che della MOLISE DATI) rispetto all'obbligo di garantire la concreta esecuzione e riuscita del progetto per la parte di propria competenza (obbligo che emerge pacificamente dal complesso degli atti depositati ed è comunque riconosciuto e formalmente assunto dalla REGIONE anche alla firma dell'accordo del febbraio 2011)*

Inoltre, sempre tornando agli inadempimenti della Regione Molise, non c'è dubbio che l'adesione ai progetto sperimentale era partita proprio dall'ente territoriale, che aveva siglato un protocollo di intesa con il Ministero dell'Economia e Finanze, individuando la MOLISE DATI, ente strumentale della Regione, quale

soggetto attuatore, e indicando espressamente la QEI come soggetto ideatore del sistema di monitoraggio e validazione della spesa farmaceutica, sistema senza il quale il progetto non poteva avere attuazione; a ciò si aggiunga che nel contratto stipulato tra MOLISE DATI e QEI c'era un espresso riferimento al precedente protocollo di intesa e, nelle premesse, alle varie convenzioni stipulate tra Regione e Molise Dati in attuazione del protocollo, oltre che all'obbligo, a carico della Regione, di adottare gli opportuni provvedimenti per rendere possibile l'installazione dell'infrastruttura presso i centri di erogazione (punto 8 delle premesse del contratto).....In definitiva, appare evidente che, dopo le problematiche relative alla connessione per via telematica, ascrivibili unicamente alla MOLISE DATI per motivi di cui già si è dato conto, e dopo che la QEI aveva eseguito tutte le proprie prestazioni contrattuali, prendeva corpo un ulteriore problema, quello della partecipazione o adesione dei farmacisti ai progetto.".

Particolare rilievo, inoltre, riveste la conclusione (pag. 18) secondo cui: *"Invero, tale adesione ben poteva e doveva essere contemplata e prevista dalla Regione (che si era fatta promotrice di un progetto che coinvolgeva i farmacisti) e, quindi, opportunamente garantita o, a priori, attraverso un coinvolgimento preventivo e vincolante degli stessi nel progetto, oppure, a posteriori, attraverso l'adozione degli eventuali strumenti coercitivi in suo possesso (qualora sussistenti in capo alla Regione e concre-*

tamente azionabili nel caso di specie). In altri termini, soprattutto ammettendo l'assenza di strumenti coercitivi da parte della Regione (si legga il doc. 36, verbale del tavolo tecnico del 5.01.2011, interventi dell'avv. C., dott. R., dott.ssa L.), e a maggior ragione, detta partecipazione avrebbe dovuto essere programmata e prevista sin dalla nascita del progetto, in maniera imprescindibile, secondo canoni minimi di diligenza esigibili rispetto ai soggetti coinvolti e agli obiettivi da perseguire. (……..) Pertanto, atteso il ruolo preminente della Regione assunto nell'iniziativa, visti l'importanza, i costi e la natura del progetto (che per poter essere attuato prevedeva l'utilizzo di validatrici proprio da parte dei farmacisti!), la partecipazione dei farmacisti, secondo canoni di diligenza contrattuale e di buona fede rispetto al complesso delle obbligazioni assunte da tutti i soggetti partecipanti al progetto, avrebbe dovuto essere sin dall'inizio preventivata e garantita dal soggetto promotore, ossia la Regione, pena il sicuro insuccesso di tutto il progetto e di tutti i capitali in esso investiti. (…..) Dunque, a ben vedere, oltre alla rilevante e persistente inadempienza della MOLISE DATI nella realizzazione della rete di connettività, la causa ultima del naufragio del progetto è verosimilmente da ascriversi alla mancata adesione dei farmacisti, evento che non può in alcun modo essere imputato o riferito all'appaltatore adempiente (e che neanche costituisce una causa di forza maggiore o un caso fortuito).

Tale evento, invece, come sopra già argomentato, era ampia-

mente prevedibile e preventivabile da parte della Regione, che aveva attivato la realizzazione del progetto, e resta a suo esclusivo carico."

Condivisibili conclusioni, queste, confermate dal giudice d'appello (sentenza n. 285/2015, pagg. 51 e ss.) il quale ha ritenuto che "*vi è già un'inconsapevole ammissione della correttezza della sentenza impugnata. Invero, il comportamento dei farmacisti e la loro adesione faceva parte, come correttamente è enunciato nella motivazione della sentenza, dell'apparato organizzativo che le parti comunemente hanno assunto come approntato, dalla parte oggi appaltante, al momento della stipula.*

La promessa della Regione contenuta in contratto, di prendere gli opportuni provvedimenti ai fini della installazione della infrastruttura non è stata adempiuta e ciò costituisce inadempimento colpevole della Regione, con conseguente diritto di controparte al risarcimento del danno (vedi per tutte Cass.civ. sez.II n.24853) atteso che la Regione ha sottinteso la cooperazione dei farmacisti come già avvenuta e sicura, mentre è emerso che la Regione nulla aveva fatto affinché í farmacisti aderissero (gli incontri con la rappresentanza dei farmacisti sono intervenuti quando essi già avevano -bloccato- il progetto), e nonostante ciò ha promosso un contratto di sensibile valore economico, facendo sorgere inequivocabili diritti soggettivi di credito nella controparte. Tanto individua, secondo la Corte superficialità e negligenza. Né la richiesta di aumento del compenso. formulata dai farmacisti, può

essere ricondotta, come vorrebbe la Regione alla categoria della -impossibilità sopravvenuta-. atteso che essa era ampiamente prevedibile, stante il naturale, anche se non particolarmente sensibile, aggravio di attività che i farmacisti avrebbero risentito dall'attuazione del progetto." (.....) La Corte, in proposito osserva: il fatto che i farmacisti abbiano rifiutato la collaborazione in riferimento ai difetti del sistema non è provato dal deducente atteso che dalla documentazione in atti si evince che il rifiuto dei farmacisti deriva solo dal mancato pagamento di ulteriore compenso: non risulta che la QEI abbia mai promesso in nessun accordo, la cooperazione dei farmacisti. atteso che l'attività di questi ultimi rientra. come ben osserva la QEI, nell'ambito dell'espletamento di un servizio pubblico regolato da convenzioni di diritto pubblico la cui osservanza è dovuta alla amministrazione sanitaria la quale di tale osservanza ha il controllo in base alla legge di riforma sanitaria (n.833/1978)."

Quanto appena affermato trova obiettivo riscontro, del resto, nelle convergenti dichiarazioni versate in atti e provenienti dal Presidente di Molise Dati, dott. B., con cui comunicava:

- alla Q.E.I., espressamente lamentatasi, in sintesi, che "*... l'attivazione del sistema e di conseguenza l'attivazione della convenzione sono congelati in attesa che la Regione Molise rimuova le note cause ostative*" costituite dalle istanze dei farmacisti, fino ad allora benché "segmento finale" importante ed essenziale per il successo del progetto - non coinvolti negli ac-

cordi negoziali e contrattuali sopra citati, riservandosi di inviare "*apposita ed ulteriore nota [...] all'attenzione del Direttore Generale dell'Assessorato alla Sanità e del Presidente della Giunta Regionale affinché risultino prontamente informati di tutti gli aspetti relativi allo stato di attuazione del Progetto e, pertanto, siano nelle condizioni di assumere le decisioni demandate alla loro esclusiva competenza*" (nota n. 2348 del 30 aprile 2010);

- al Presidente della Giunta Regionale, al Direttore Generale dell'Assessorato Regionale alla Sanità e al Direttore Generale dell'A.S.Re.M., e per conoscenza a Q.E.I., confermando che la mancata adesione dei farmacisti rappresentava l'unico motivo del mancato avvio del Progetto M.E.F., e invitando la Regione a valutare le possibili forme di partecipazione coattiva di tali operatori (nota prot. n. 111 dell'11 gennaio 2011);

- ai medesimi destinatari, evidenziando che il collaudo era stato svolto; il personale era stato formato; il sistema era posto in condizioni di funzionare e messo a disposizione della Regione (nota prot. n. 767 dell'8 febbraio 2011).

Pertanto, alla luce del compendiato quadro probatorio, ritiene il Collegio che l'improvvida e antigiuridica condotta – violatrice dei più elementari canoni di correttezza e di buona fede contrattuale (artt. 1175 e 1375 c.c.) e, soprattutto dal punto di vista pubblicistico, del generale principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) - osservata dalla Regione Molise nell'iniziativa della fattispecie progettuale

avrebbe potuto e dovuto essere evitata, in quanto le relative conseguenze erano perfettamente prevedibili, sin dal suo esordio in data del 12/5/2005 col richiamato protocollo d'intesa siglato dal Presidente della G.R. e dalla successiva delibera di G.R. n. 645 del 31 maggio 2005.

Ne consegue che la responsabilità amministrativa per il danno erariale determinato dall'insuccesso nella realizzazione del cennato progetto non può che essere ascritta ad entrambi i convenuti in ragione delle rispettive funzioni svolte: al Presidente I., quale organo politico-amministrativo di vertice della Regione Molise ed alla dott.ssa V., quale Dirigente amministrativo del medesimo Ente. E ciò risultando del tutto vano o sterile il tentativo della difesa del convenuto dott. I. – che va sul punto disatteso - di "traslare" interamente sui soggetti deputati alla sfera gestionale e di realizzazione, di verifica e di controllo del progetto/convenzione approvato (dott.ssa W. V. o Direttore generale dell'Assessorato alla Sanità; cfr. delibera G.R. n. 645/2005 e allegati in essa richiamati al nr. 9 della Relazione GdF) la responsabilità di quanto in realtà accaduto che, di contro, si rivela, in definitiva, di natura "*concorrente*".

Più nel dettaglio con riferimento alla singola posizione del Presidente I. – nel rinviare per integrazione a quanto illustrato in narrativa sugli addebiti contestati, per esigenze di sintesi – la sua responsabilità risiede sostanzialmente nelle considerazioni che seguono.

Innanzitutto, egli ha rivestito il ruolo di "*promotore*" del progetto M.E.F., svolgendolo in maniera frettolosa e senza una doverosa quanto ponderata o approfondita e seria istruttoria o adeguato studio di fattibilità, rigorosamente richiesti ed esigibili, a maggior ragione, in considerazione sia della delicatezza del carattere pubblicistico assunto dall'accordo che coinvolgeva Pubbliche amministrazioni, sia dal cospicuo investimento economico da effettuare – soprattutto alla luce delle capacità finanziarie e organizzative della Regione, interessata nel 2007 da piano di rientro e successivamente commissariata nel 2009.

In proposito, assume eloquente rilevanza la sequenza dei seguenti atti:

- nota del 28 aprile 2005, prot. n. 685/2005, con cui la partecipata Molise Dati segnalava al dott. I. la possibilità di realizzare una sperimentazione ministeriale che potesse concorrere ad assicurare il contenimento della spesa farmaceutica territoriale;

- nota prot. n. 10000 in data 4 maggio 2005, indirizzata al M.E.F., nella quale il convenuto manifestava l'interesse per l'iniziativa pur in assenza di previa deliberazione di G.R., valutandone autonomamente l'utilità e consentendone l'avvio;

- la sottoscrizione del Protocollo d'intesa con il M.E.F. dopo solo otto giorni che impegnava la Regione alla realizzazione del progetto, con organizzazione e spese a carico della medesima, per una esposizione finanziaria che oltrepassava i 25 milioni di

euro;

- infine, il voto favorevole espresso in sede di approvazione delle deliberazioni di Giunta n. 645/2005, n. 1319/2005 e n. 131/2006.

Inoltre, il convenuto ha osservato una condotta completamente omissiva ed inerte anche nella fase successiva a quella "decisionale", propriamente gestionale-amministrativa o realizzativa del progetto approvato (valutazione di cui il Collegio può avvalersi, secondo i principi generali sull'accertamento della componente soggettiva dell'illecito, ricorrendo anche all'analisi dei comportamenti posti in essere successivamente alle contestate delibere di giunta). Tanto, avendo ignorato o, comunque, sottovalutato e trascurato, superficialmente e colpevolmente, l'esigenza e la necessità di compiere ogni sforzo onde recuperare e sanare quel vizio "d'origine" mediante l'effettivo coinvolgimento dei farmacisti al fine di acquisirne il definitivo consenso all'iniziativa ed alla realizzazione progettuale. E ciò, nonostante le reiterate sollecitazioni provenienti da Molise Dati e dalla ditta appaltatrice Q.E.I., che gli avevano opportunamente rappresentato le grosse difficoltà incontrate nella realizzazione del Progetto M.E.F., ben note fin dall'inizio alle parti interessate, compreso il Presidente I. (in termini, si confronti anche l'affermazione resa dalla stessa dott.ssa V., riportata nella nota prot. n. 15404/10 del 17 settembre 2010).

Costituisce granitico orientamento giurisprudenziale che

l'organo politico debba essere comunque considerato responsabile quando si sia ingerito in attività amministrative ovvero quando, venuto a conoscenza di una inadempienza dell'apparato, non abbia attivato i suoi poteri per rimediarvi (Cass. n. 20864/2009; Cass. n. 21010/2006).

Di contro, il comportamento del convenuto avrebbe dovuto essere finalisticamente orientato alla concreta attuazione di un modello procedimentale partecipativo con gli operatori e i rappresentanti di categoria, in grado di consentire, esemplificativamente, di regolare i rapporti intercorrenti con le farmacie pubbliche e private aperte al pubblico con il SSN, con instaurazione di rapporti di specifiche quanto proficue forme di collaborazione e sistemi di relazione, mediante costituzione di appositi organismi con composizione paritetica in conformità con quanto stabilito dall'art.11 d.P.R. 8/7/1998, n. 371 (Regolamento recante norme concernenti l'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con le farmacie pubbliche e private).

Le su descritte condotte miste, commissivo-omissive, realizzate del convenuto I. vanno, senz'altro, stigmatizzate poiché integrano, sotto il profilo dell'elemento psicologico, un livello di eccessiva disinvoltura, leggerezza e grave negligenza, da ritenersi inescusabile, palesando un chiaro "*deficit*" di prudenza o di scrupolosa cautela e di zelante attenzione nell'accertarsi ed assicurarsi dei poteri conferitigli e concretamente esercitabili nel-

la fattispecie, attraverso la predisposizione di una rete di penetranti e costanti controlli onde scoraggiare incresciosi e disdicevoli fenomeni di *malagestio* del pubblico denaro che, sempre più spesso, si annidano, caratterizzandole, in tali "*pratiche di settore*". Comportamento che mal si concilia proprio con l'importante ruolo di vertice ricoperto in seno alla compagine regionale.

Riguardo, invece, allo specifico profilo dell'elemento strutturale oggettivo e/o dell'antigiuridicità, la condotta si rivela in aperta violazione dei precisi obblighi che gli incombevano, riconducibili al rapporto di servizio intrattenuto *pro-tempore*, scolpiti sia da disposizioni normative di rango costituzionale, statutarie e regionali, quanto di legislazione ordinaria, richiamate dalla pubblica accusa: per tutte, quelle contenute nell'art. 121 della Costituzione, quest'ultimo secondo cui "*Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile.....";* ma anche negli artt. 22 e 30 dello Statuto regionale vigente *ratione-temporis* (2005) approvato con Legge 22 maggio 1971, n. 347; nell'art. 4, co. 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) su "*Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità*"; nell'art. 7, co. 1, L.R. Molise 23/3/2010, n. 10, rubricata "*Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale e del personale con qualifica dirigenziale*", in vigore duran-

te il periodo di attuazione del Progetto M.E.F. (*in subiecta materia*, cfr. anche conforme giurisprudenza della Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, sentenza n.346/2020, confermata in appello con sentenza n. 150/A/ 2021).

Analogamente, sia pur nella distinta e graduata valenza dei ruoli, avviene per la posizione rivestita dalla dirigente V..

Per economia espositiva - impregiudicate le ripartizioni delle sfere di specifica competenza e di autonomia politico-amministrative e corrispondenti funzioni e responsabilità caratterizzanti i rispettivi ruoli dei due convenuti – anche la domanda risarcitoria rivolta, dalla P.R., nei confronti di detta Dirigente è meritevole di accoglimento, nei limiti di seguito precisati, non potendo affatto, come contrariamente sostenuto dalla medesima, ritenersi irreprensibile la condotta osservata. Infatti, dal quadro probatorio emerge incontrastata la prova della sua condotta omissiva, nonostante gli specifici ed inequivoci compiti e funzioni o competenze a lei assegnate – nella qualità di Responsabile del SISR (facendosi, al riguardo, espresso rinvio ai relativi documenti in atti come, ad esempio, le proposte di deliberazioni da cui si evince in modo perspicuo il ruolo istruttorio e preparatorio ricoperto nell'ambito del Progetto M.E.F.) volti "*alla gestione, verifica e controllo delle attività di cui alla convenzione*" e tradottisi nella predisposizione e adozione di tutte quelle misure propedeutiche alla realizzazione e gestione del progetto.

Ed invero, tutt'altro che "marginale" si rivela il ruolo ricoperto dalla dott.ssa V. nell'economia complessiva del progetto, dal momento che – come emerso in atti – ella ben conosceva l'evolversi dell'intera situazione, avendo la stessa struttura da lei diretta in qualità di responsabile proceduto ad istruire le proposte di deliberazioni di giunta in questione, che la dirigente ha provveduto poi a firmare onde attestarne "anche" una sorta di legittimità ai sensi dell'art. 50, co. 1, della legge regionale n. 4/2002. A rafforzare tale conclusione concorre del resto la considerazione del difetto di nomina di un diverso soggetto assegnatario del precipuo compito di responsabile del procedimento, come si ricava agevolmente dall'esame delle proposte di deliberazioni che non recano apposita firma di altro responsabile dell'istruttoria, permanendo tale compito, quindi, nella sfera di disponibilità e - correlativa - responsabilità del dirigente della competente unità organizzativa (artt. 4 e 5 L. n. 241/1990 e s.m. e i.)

E tuttavia, nonostante la diretta e piena conoscenza del fenomeno di criticità originaria e della piena consapevolezza della necessità di coinvolgere, fin dal lontano 2005, anche la componente privata nell'ambito del Progetto M.E.F., soltanto con colpevole ritardo la convenuta ha iniziato a manifestare tale necessità. In particolare, con nota prot. n. 15404 del 17 settembre 2010 (ossia dopo oltre 5 anni dall'avvio del progetto), la dott.ssa V., scrivendo a Molise Dati, affermava: "*Per quanto ri-*

guarda l'ultimo impedimento (indisponibilità dei farmacisti) riguarda un problema che era noto sin dalla stipula del Protocollo d'intesa con il M.E.F., in quanto riguarda la volontà di terzi privati non coercibili", dimostrando di ben conoscere, *ab imis*, la reale problematica del progetto costituita dalla mancata adesione dei farmacisti, ammettendo, candidamente, che gli operatori non erano mai stati chiamati ad esprimere il loro avviso al momento della stesura degli atti propedeutici all'iniziativa.

Invero, nonostante le numerose note sottoscritte in merito e i tavoli tecnici a cui aveva partecipato *ratione muneris*, solo dopo sei anni dall'avvio del progetto M.E.F. (cfr. il verbale della riunione del tavolo tecnico del 5 gennaio 2011), la dirigente si limitava ad affermare che: "*i vertici dell'Amministrazione Regionale sono chiamati a definire la gerarchia degli organi amministrativi coinvolti nell'attuazione del Progetto; una volta determinata con chiarezza tale gerarchia, [...], il soggetto amministrativo riconosciuto come competente sarà in condizione di emanare l'atto di indirizzo strettamente connesso agli aspetti operativi del Progetto. Per quanto riguarda gli aspetti di carattere amministrativo, compreso l'aspetto relativo all'adesione dei farmacisti, [...] auspica che l'attuazione del Progetto sia determinata da apposita Deliberazione di Giunta con annesso parere di Federfarma Molise e sottoscrizione del Direttore Generale dell'Assessorato alla Sanità*".

Anche in capo alla convenuta va, quindi, affermata la respon-

sabilità amministrativa, avendo – alla stregua di un giudizio espresso alla luce di parametri normativi necessariamente di matrice sostanziale anziché meramente formale - abdicato al suo precipuo ruolo dirigenziale e di responsabile del progetto attribuitole, nell'omettere, contravvenendo ad un suo preciso dovere, di esercitare fino in fondo le sue funzioni, ivi comprese quelle di incalzare e sollecitare, idoneamente ed adeguatamente, la componente politica regionale (presidente ed assessori) nelle sue rispettive competenze, prodigandosi diligentemente al fine di rimuovere gli ostacoli che si frapponevano alla realizzazione del progetto approvato col protocollo d'intesa che, in una qualche maniera, indicava il percorso da intraprendere per coinvolgere i farmacisti, facendo leva sul d.P.R. n. 371/1998.

Elementi strutturali della responsabilità, sotto il profilo della ricostruzione sia dell'elemento soggettivo che oggettivo, la sussistenza dei quali non è discutibile all'esito della condotta, di scarsa diligenza e di inescusabile superficialità, osservata dalla convenuta, soprattutto se rapportata al livello di funzione svolta e alle cognizioni professionali possedute, o che avrebbe dovuto possedere, in ordine alle competenze specifiche richieste dall'incarico dirigenziale ricoperto di responsabile del progetto. Ciò in stridente violazione degli obblighi di servizio, derivanti dal rapporto d'impiego intrattenuto, discendenti dall'art. 107 del D.Lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.), dal D.Lgs. n. 165/2001, art. 4, co. 1 – norma generale, applicabile nel 2005, ossia (*ratione-*

temporis) al momento dell'avvio del Progetto M.E.F. e anteriormente all'entrata in vigore della L.R. n. 10/2010 (Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale e del personale con qualifica dirigenziale) - secondo cui "*Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati*".

In conclusione, dal compendio probatorio emergono sia la severa antigiuridicità della condotta posta in essere (nell'assenza di esiti processuali di segno contrario offerti dai convenuti circa la sussistenza di eventuali cause di esclusione della responsabilità) sia l'esigibilità - da parte di soggetti rivestenti incarichi propri, rispettivamente, del vertice politico e dell'organo burocratico preposto a funzioni dirigenziali di natura gestionale, nell'esercizio della specifica azione amministrativa di un ente locale di dimensioni regionali - di un adeguato grado di zelo o sforzo di attenzione e di fedeltà istituzionale. Ruoli che imponevano loro l'osservanza di condotte, alternative e possibili, giudiziose ed avvedute (art. 54 Cost.), finalizzate alla giusta cura degli interessi della collettività amministrata.

Nelle considerazioni che precedono risiede anche la chiara di-

mostrazione dell'esistenza di un efficiente nesso causale fra la condotta illecita dei convenuti e l'evento lesivo, quest'ultimo perfettamente prevedibile ed evitabile, qui richiamandosi l'accreditata teoria della causalità adeguata o della regolarità causale in termini di rapporto di naturale conseguenzialità diretta (art. 41 c.p.; in giurisprudenza, Cass. SS.UU., n. 577 del 2008 e n. 6474 del 2012, n. 8210/2013 e n. 21715/2013).

Tuttavia, il Collegio – ai fini della determinazione del danno concretamente e complessivamente imputabile ai convenuti, e in parziale accoglimento delle ragioni difensive da essi spiegate - ritiene di fare applicazione della disciplina contenuta nell'art. 83, co. 2, c.g.c. secondo cui "*quando il fatto dannoso è causato da più persone ed alcune di esse non sono state convenute nello stesso processo, se si tratta di responsabilità parziaria, il giudice tiene conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza*" (istituto della c.d. "imputazione virtuale"). La Sezione giurisdizionale adita è, pertanto, tenuta a valutare l'eventuale incidenza concausale di comportamenti posti in essere da soggetti non evocati in giudizio e, per l'effetto, in caso di condanna di quelli convenuti, a scomputare dal danno accertato la quota riferibile alle condotte dei predetti soggetti che, seppur non ricomprese nelle analisi e conclusioni attoree, il Collegio ritenga aver concausalmente concorso alla produzione dell'illegittimo esborso (conformi, sul punto, le sen-

tenze nn. 33 e 40 del 2021 di questa Sezione; cfr. Corte cost., n. 203/2022).

Pertanto, nella fattispecie in esame – agli esclusivi fini della richiamata "imputazione virtuale", di cui al citato art. 83 c.g.c., e impregiudicato l'esito di eventuale concreto accertamento (salve le preclusioni di legge), in eventuale diverso giudizio, di effettive responsabilità, per i fatti per cui è causa, a loro carico in relazione a tutti gli elementi strutturali della responsabilità amministrativa - si ritiene che le condotte dei soggetti appresso menzionati abbiano dispiegato un ruolo concausale nella determinazione del danno *de quo*.

Innanzitutto, relativamente agli assessori sig.ri C., D. M., D. S., M., P., V., V., si ritiene di valorizzare il contributo concausale da essi fornito con l'espressione del voto favorevole all'adozione delle deliberazioni giuntali n. 645/2005, n. 1319/2005 e n. 131/2006, sostanzialmente capaci di avallare le scelte e le proposte, rivelatesi improvvide, del Presidente della G.R.

Non dissimilmente si opina con riferimento alle condotte degli Organi politici e burocratici della Regione Molise che, nello scegliere di non sedere al tavolo delle trattative per la valutazione delle proposte economiche provenienti dai farmacisti molisani non appaiono essersi concretamente prodigati per salvare il progetto mediante l'individuazione di valide ed utili alternative da percorrere.

Infine (e sempre con le predette avvertenze), analogo virtuale contributo concausale ravvisa il Collegio nelle condotte riconducibili ai competenti Direttori Generali della Regione Molise sigg. D. R. e D. V. che, in sede di sottoscrizione della convenzione stipulata con Molise Dati (reg. n. 1797 del 17.06.2005) e dell'atto integrativo della stessa (reg. n. 1903 del 14.12.2005), sebbene in esecuzione della previa autorizzazione della Giunta, non hanno ritenuto di allertare, sin da subito, la Giunta medesima – come avrebbe invece richiesto la normativa regionale richiamata – né appaiono aver avvertito l'esigenza di ulteriormente approfondire l'analisi della convenzione che stavano stipulando, soprattutto in ragione della vasta, capillare ed importante operazione, non percependo o rilevando l'elevato rischio di insuccesso che si stava profilando per l'Ente a causa del carente consenso prestato dai farmacisti.

In concreto, ritiene il Collegio che l'importo del detrimento da risarcire dai convenuti – attesa la coesistenza degli ulteriori e rilevanti contributi concausali offerti da altri soggetti, qui esaminati sempre agli esclusivi fini della cosiddetta "imputazione virtuale", di cui al citato art. 83 c.g.c. ed impregiudicato l'esito di eventuale concreto accertamento (salve le preclusioni di legge), in ipotetico diverso giudizio, di effettive responsabilità a loro carico, per i fatti per cui è causa, in relazione a tutti gli elementi strutturali della responsabilità amministrativa - debba esser individuato secondo i criteri e/o le modalità seguenti.

Assodato l'importo inizialmente e correttamente contestato dalla P.R. (€ 335.000.00), esso deve ripartirsi secondo due macrovoci di egual valore legate al progressivo insuccesso registrato:

- una relativa alla fase di iniziativa o propulsiva e decisoria dell'approvazione del progetto sperimentale M.E.F., ma senza adeguata o con insufficiente istruttoria (€ 167.500,00);
- un'altra concernente la fase prettamente esecutiva e/o attuativa e gestionale del progetto approvato, in realtà consumatasi stancamente e priva di tangibili iniziative finalizzate a rimediare alla carenza d'istruttoria rilevata (€ 167.500,00).

In particolare, nella prima voce di danno vanno poi individuate ulteriori quote-parte, da liquidarsi nella misura:

- di € 41.875,00, pari ad 1/4 dell'intero, da attribuirsi al dott. I., avuto riguardo al ruolo decisamente preponderante ricoperto nell'intera vicenda sin dalla fase propulsiva assunta autonomamente volta ad impegnare finanziariamente l'Amministrazione regionale – come dettagliatamente motivato – potendo la residua quota di 3/4, pari a € 125.625,00, essere complessivamente imputata, virtualmente e con le espresse avvertenze di cui innanzi, al comportamento degli ulteriori summenzionati soggetti, Amministratori e Funzionari, non evocati in giudizio.

Anche per quanto inerisce alla seconda "voce" di danno, occorre individuare al suo interno:

- una prima quota-parte, da liquidarsi in ragione di €

33.500,00 pari al 20% dell'intero, da addebitarsi anch'essa al dott. I. per aver, nella successiva fase realizzativa del progetto, contribuito al suo insuccesso, attraverso condotte omissive e inerti, manifestate nonostante la piena conoscenza delle oggettive criticità emerse e che imponevano, contrariamente, un sollecito rimedio;

- una seconda quota di danno, da liquidarsi in € 15.000,00 per arrotondamento (pari a 9% ca. dell'intero), da porsi a carico della dott.ssa V. per le descritte condotte omissive tenute nella fase gestionale;

- la quota-parte residua va complessivamente imputata, virtualmente e con le espresse avvertenze di cui innanzi, al comportamento degli ulteriori summenzionati soggetti, Amministratori e Funzionari, non evocati in giudizio.

Le somme liquidate sono da intendersi comprensive di rivalutazione monetaria: quest'ultima, quale espressione del potere riduttivo (art. 83 R.D. n. 2440/1923), richiesto da entrambi i convenuti, qui applicato (in considerazione delle ordinarie difficoltà operative che sempre accompagnano la realizzazione di progetti di tale portata) seppure in misura minima congruamente riconoscibile in forza della notevole divergenza delle modalità di consumazione delle condotte in concreto tenute rispetto al paradigma legale cui esse avrebbero dovuto invece ispirarsi.

Importo che andrà maggiorato degli interessi legali a decorrere

dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo, ai sensi dell'art. 1282, comma 1, c.c.

Il regime giuridico delle spese di giudizio, poste a carico dei convenuti, in via solidale, rimane necessariamente influenzato dal principio della soccombenza (art. 31 c.g.c ed art. 91 c.p.c.); esse vengono liquidate, in favore dello Stato, con nota a margi ne del funzionario di segreteria.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Molise, disattesa ogni contraria istanza, deduzione od eccezione, definitivamente pronunciando,

Le spese di giudizio si liquidano in Euro 2.649,86 (duemilaseicento-quarantanove/86)
Il Funzionario Preposto
Maria Grazia Sechi

1) condanna il signor A. M. I. al risarcimento, in favore della Regione Molise, dell'importo complessivo di € 75.375,00 (settantacinquemila/375);

2) condanna la sig.ra W. V. al risarcimento, in favore della Regione Molise, dell'importo di € 15.000,00 (quindicimila/00);

3) le somme saranno maggiorate da interessi legali a decorrere dalla data di pubblicazione della sentenza e sino al soddisfo;

4) le spese di giudizio, che seguono la soccombenza (art. 31 c.g.c.), sono poste a carico dei convenuti in via solidale e liquidate, in favore dello Stato, con nota a margine dal funzionario di segreteria (co. 5).

Ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante il "Codice in materia di protezione dei dati personali" (Codice della privacy) (in G.U. n. 174 del 29/7/2003 – S.O. n. 123), a

tutela dei diritti e della dignità dei soggetti interessati dalla presente sentenza, e, in particolare, del loro diritto alla riservatezza dei dati personali, si dispone a cura della Segreteria, l'applicazione della disposizione di cui al comma 3 dell'articolo citato secondo cui, in caso di riproduzione della sentenza stessa in qualsiasi forma, per finalità di informazione giuridica su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, venga opportunamente omessa l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi dei soggetti interessati riportati nella sentenza.

Manda alla segreteria della Sezione per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Campobasso, nella camera di consiglio seguita all'udienza pubblica del 19 gennaio 2023.

Il MAGISTRATO estensore IL PRESIDENTE

dott. Gennaro Di Cecilia dott. Tommaso Viciglione

Depositata in segreteria il 30 dicembre 2024

IL FUNZIONARIO PREPOSTO

Maria Grazia Sechi

In esecuzione del provvedimento del Giudice, emesso ai sensi dell'art.52 del Decreto Legislativo 30 giugno 2023, n° 196, in caso di diffusione del suesteso provvedimento omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei contenuti o, se esistenti,

di dante o aventi causa o di persone comunque interessate ivi riportate.

Il Responsabile della Segreteria

Maria Grazia Sechi