

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1  
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 165° - Numero 13

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

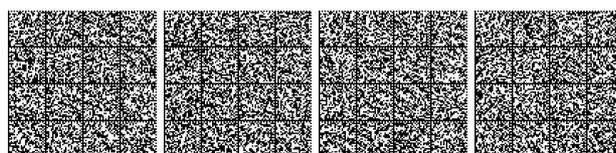
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 27 marzo 2024

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

N. 45. Sentenza 21 febbraio - 21 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Reati di competenza del giudice di pace - Estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie - Termine massimo per procedere - Loro realizzazione prima dell'udienza di comparizione, anziché prima della dichiarazione di apertura del dibattimento - Violazione del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.**

– Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 35.

– Costituzione, art. 3..... Pag. 1

N. 46. Sentenza 21 febbraio - 22 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Appropriazione indebita - Trattamento sanzionatorio - Minimo edittale - Previsione della reclusione «da due a cinque anni» anziché «fino a cinque anni» - Violazione del principio di proporzionalità della pena e disparità di trattamento rispetto alla pena minima prevista per il furto e la truffa - Illegittimità costituzionale parziale.**

– Codice penale, art. 646, primo comma, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera u), della legge 9 gennaio 2019, n. 3.

– Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma..... Pag. 10

N. 47. Sentenza 24 gennaio - 25 marzo 2024

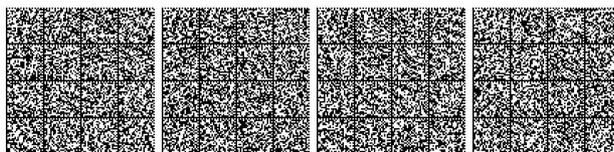
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Misure a tutela del decoro urbano - Reiterazione, nonostante l'ordine di allontanarsi, delle condotte idonee a impedire l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture serventi i servizi di trasporto - Conseguente pericolo per la sicurezza intesa come ordinato vivere civile, sulla base di un giudizio prognostico, di tipo probabilistico - Possibile ulteriore divieto di accesso, per un periodo non superiore a dodici mesi, in una o più delle aree espressamente specificate nel provvedimento prefettizio - Denunciata violazione, anche in via convenzionale, della libertà di circolazione e del principio di proporzionalità e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

**Reati e pene - Misure a tutela del decoro urbano - Trasgressione dell'ordine, valido per 48 ore dall'accertamento, di allontanarsi dalle infrastrutture serventi i servizi di trasporto imposto a chi ponga in essere condotte (stazionamento o di occupazione di spazi) che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle medesime - Sanzione amministrativa pecuniaria - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza della questione.**

– Decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, artt. 9, comma 1, e 10, commi 1 e 2.

– Costituzione, artt. 3, 16 e 117, primo comma; Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 2. .... Pag. 18



## N. 48. Sentenza 6 - 25 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Sentenza di non doversi procedere - Possibilità di emissione, nei processi aventi ad oggetto reati colposi, allorché l'agente, in relazione alla morte di un prossimo congiunto cagionata con la propria condotta, abbia già patito una sofferenza proporzionata alla gravità del reato commesso - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di necessità, proporzionalità e umanità della pena - Non fondatezza delle questioni.**

– Codice di procedura penale, art. 529.

– Costituzione, artt. 3, 13 e 27, terzo comma..... Pag. 29

## N. 49. Sentenza 7 febbraio - 26 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Imposta sul consumo di bevande edulcorate (c.d. *sugar tax*) - Trattamento tributario riferito alle bevande analcoliche contenenti sostanze edulcoranti (eccedenti una certa soglia) e non anche ad altri prodotti alimentari contenenti le medesime sostanze - Denunciata violazione del principio di eguaglianza tributaria - Non fondatezza della questione.**

– Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art.1, commi da 661 a 676.

– Costituzione, artt. 3 e 53. .... Pag. 33

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

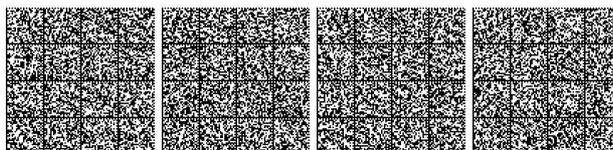
## N. 8. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2024 (della Regione Siciliana)

**Bilancio e contabilità pubblica – Legge di bilancio 2024 – Previsione che, in attuazione dell'accordo sottoscritto in data 7 dicembre 2023 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e i Presidenti delle Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, è riconosciuto alle predette autonomie speciali, secondo gli importi previsti nella relativa tabella, un contributo di 105.581.278 euro per l'anno 2024 in relazione agli effetti finanziari conseguenti alla revisione della disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle detrazioni fiscali connessa all'attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle altre misure in tema di imposte sui redditi – Previsione che ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, comma 22, della legge n. 197 del 2022 – Denunciata omessa indicazione in ordine a un accantonamento di risorse finanziarie in favore della Regione Siciliana.**

– Legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), art. 1, commi 450 e 451. .... Pag. 43

## N. 44. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 30 novembre 2023

**Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Razionalizzazione della spesa per dispositivi medici – Previsione che l'eventuale superamento del tetto di spesa regionale è posto a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per una quota complessiva pari al 40 per cento nell'anno 2015, al 45 per cento nell'anno 2016 e al 50 per cento a decorrere dall'anno 2017 – Prevista concorrenza di ciascuna azienda fornitrice alle quote di ripiano in misura pari all'incidenza percentuale del proprio fatturato sul totale della spesa per l'acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale – Prevista definizione delle modalità procedurali del ripiano, su proposta del Ministero della salute, con apposito accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni – Previsione, con norma successiva introdotta con decreto-legge n. 115**



del 2022, come convertito, della deroga alle pertinenti disposizioni sulle modalità procedurali di ripiano, limitatamente all'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 – Prevista definizione, con provvedimento delle regioni e delle province autonome, dell'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno – Prevista adozione, con decreto del Ministero della salute da adottarsi d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, delle linee guida propedeutiche alla emanazione dei medesimi provvedimenti regionali e provinciali.

- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), [convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125,] art. 9-ter. ....

Pag. 47

- N. 45. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 24 novembre 2023

**Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Razionalizzazione della spesa per dispositivi medici – Previsione che l'eventuale superamento del tetto di spesa regionale è posto a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per una quota complessiva pari al 40 per cento nell'anno 2015, al 45 per cento nell'anno 2016 e al 50 per cento a decorrere dall'anno 2017 – Prevista concorrenza di ciascuna azienda fornitrice alle quote di ripiano in misura pari all'incidenza percentuale del proprio fatturato sul totale della spesa per l'acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale – Prevista definizione delle modalità procedurali del ripiano, su proposta del Ministero della salute, con apposito accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni – Previsione, con norma successiva introdotta con decreto-legge n. 115 del 2022, come convertito, della deroga alle pertinenti disposizioni sulle modalità procedurali di ripiano, limitatamente all'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 – Prevista definizione, con provvedimento delle regioni e delle province autonome, dell'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno – Prevista adozione, con decreto del Ministero della salute da adottarsi d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, delle linee guida propedeutiche alla emanazione dei medesimi provvedimenti regionali e provinciali.**

- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), [convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125,] art. 9-ter. ....

Pag. 70

- N. 46. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 24 novembre 2023

**Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Razionalizzazione della spesa per dispositivi medici – Previsione che l'eventuale superamento del tetto di spesa regionale è posto a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per una quota complessiva pari al 40 per cento nell'anno 2015, al 45 per cento nell'anno 2016 e al 50 per cento a decorrere dall'anno 2017 – Prevista concorrenza di ciascuna azienda fornitrice alle quote di ripiano in misura pari all'incidenza percentuale del proprio fatturato sul totale della spesa per l'acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale – Prevista definizione delle modalità procedurali del ripiano, su proposta del Ministero della salute, con apposito accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni – Previsione, con norma successiva introdotta con decreto-legge n. 115 del 2022, come convertito, della deroga alle pertinenti disposizioni sulle modalità procedurali di ripiano, limitatamente all'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 – Prevista definizione, con provvedimento delle regioni e delle province autonome, dell'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno – Prevista adozione, con decreto del Ministero della salute da adottarsi d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, delle linee guida propedeutiche alla emanazione dei medesimi provvedimenti regionali e provinciali.**



- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), [convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125,] art. 9-ter. .... Pag. 76

N. 47. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 24 novembre 2023

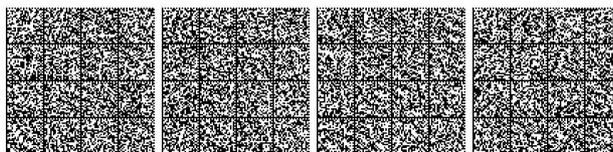
**Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Razionalizzazione della spesa per dispositivi medici – Previsione che l’eventuale superamento del tetto di spesa regionale è posto a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per una quota complessiva pari al 40 per cento nell’anno 2015, al 45 per cento nell’anno 2016 e al 50 per cento a decorrere dall’anno 2017 – Prevista concorrenza di ciascuna azienda fornitrice alle quote di ripiano in misura pari all’incidenza percentuale del proprio fatturato sul totale della spesa per l’acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale – Prevista definizione delle modalità procedurali del ripiano, su proposta del Ministero della salute, con apposito accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni – Previsione, con norma successiva introdotta con decreto-legge n. 115 del 2022, come convertito, della deroga alle pertinenti disposizioni sulle modalità procedurali di ripiano, limitatamente all’eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 – Prevista definizione, con provvedimento delle regioni e delle province autonome, dell’elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno – Prevista adozione, con decreto del Ministero della salute da adottarsi d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, delle linee guida propedeutiche alla emanazione dei medesimi provvedimenti regionali e provinciali.**

- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), [convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125,] art. 9-ter. .... Pag. 90

N. 48. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 24 novembre 2023

**Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Razionalizzazione della spesa per dispositivi medici – Previsione che l’eventuale superamento del tetto di spesa regionale è posto a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per una quota complessiva pari al 40 per cento nell’anno 2015, al 45 per cento nell’anno 2016 e al 50 per cento a decorrere dall’anno 2017 – Prevista concorrenza di ciascuna azienda fornitrice alle quote di ripiano in misura pari all’incidenza percentuale del proprio fatturato sul totale della spesa per l’acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale – Prevista definizione delle modalità procedurali del ripiano, su proposta del Ministero della salute, con apposito accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni – Previsione, con norma successiva introdotta con decreto-legge n. 115 del 2022, come convertito, della deroga alle pertinenti disposizioni sulle modalità procedurali di ripiano, limitatamente all’eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 – Prevista definizione, con provvedimento delle regioni e delle province autonome, dell’elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno – Prevista adozione, con decreto del Ministero della salute da adottarsi d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, delle linee guida propedeutiche alla emanazione dei medesimi provvedimenti regionali e provinciali.**

- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), [convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125,] art. 9-ter. .... Pag. 100

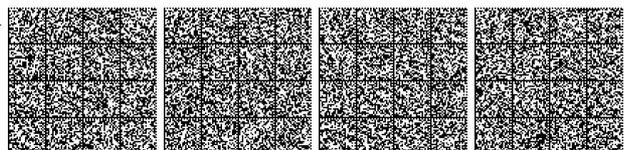


N. 49. Ordinanza della Corte costituzionale del 7 marzo 2024

**Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente (NCC) – Divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per l’espletamento del servizio fino alla piena operatività dell’archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3 dell’art. 10-bis del decreto-legge n. 135 del 2018, come convertito.**

- Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 10-bis, comma 6. ....

Pag. 125





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 45

*Sentenza 21 febbraio - 21 marzo 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Reati di competenza del giudice di pace - Estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie - Termine massimo per procedere - Loro realizzazione prima dell'udienza di comparizione, anziché prima della dichiarazione di apertura del dibattimento - Violazione del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 35.
- Costituzione, art. 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

*Giudici :* Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 35 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), promosso dal Giudice di pace di Forlì nel procedimento penale a carico di T. T., con ordinanza del 12 dicembre 2022, iscritta al n. 8 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 20 febbraio 2024.

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 21 febbraio 2024 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;  
deliberato nella camera di consiglio del 21 febbraio 2024.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 12 dicembre 2022, iscritta al n. 8 del registro ordinanze 2023, il Giudice di pace di Forlì ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui prevede che l'imputato possa procedere alla riparazione del danno cagionato dal reato solo prima dell'udienza di comparizione, anziché entro il termine massimo della dichiarazione di apertura del dibattimento.



1.1.- In punto di fatto, il rimettente riferisce di dover procedere nei confronti di una persona imputata del reato di percosse (art. 581 del codice penale), attribuito alla competenza del giudice di pace (art. 4, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 274 del 2000), perché a seguito di un diverbio scaturito per motivi inerenti la circolazione stradale, colpiva con un pugno al volto la persona offesa, senza che dal fatto derivasse una malattia nel corpo o nella mente.

In particolare, il Giudice di pace evidenzia che all'udienza di comparizione svoltasi il 21 giugno 2021, le parti dichiaravano che erano pendenti trattative e chiedevano un rinvio per la loro definizione; alla successiva udienza del 25 ottobre 2021, veniva confermata la pendenza delle trattative e, contestualmente, il difensore dell'imputato formulava istanza di definizione del giudizio ex art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000, riservandosi di formulare l'offerta risarcitoria. Dopo un rinvio disposto per impedimento della difesa, all'udienza del 28 febbraio 2022, prima della formale dichiarazione di apertura del dibattimento, l'imputato formulava banco iudicis l'offerta della somma di trecento euro a titolo risarcitorio, che non veniva ritenuta congrua dalla persona offesa querelante, mentre il pubblico ministero si dichiarava favorevole all'accoglimento.

Ma, prima di ogni valutazione sull'adeguatezza di tale offerta, il giudice osservava che la stessa sarebbe comunque tardiva perché formulata nel corso dell'udienza di comparizione, anziché prima; a fronte di ciò, il difensore dell'imputato eccepiva l'illegittimità costituzionale dell'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000, per contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede che l'offerta risarcitoria possa essere effettuata fino al momento dell'apertura del dibattimento.

Alla successiva udienza del 12 dicembre 2022, il Giudice di pace di Forlì, in accoglimento di tale eccezione, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000, in riferimento all'art. 3 Cost.

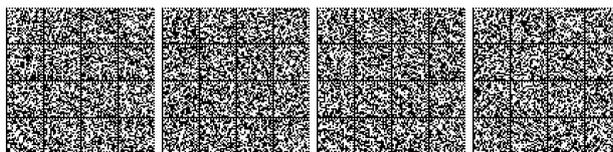
1.2.- Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata, nello stabilire che l'imputato debba dimostrare di aver proceduto alla condotta riparatoria prima dell'udienza di comparizione, determinerebbe la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento tra colui che deve essere giudicato per la commissione di un reato rientrante nella competenza del giudice di pace e l'imputato che provveda alla riparazione del danno cagionato per effetto di un reato attribuito alla competenza del tribunale. In tale ultimo caso, infatti, l'analogo istituto di cui all'art. 162-ter cod. pen. (introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2017, n. 103, recante «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario»), per i reati di competenza del tribunale, consente di accedere alla dichiarazione di estinzione del reato, se l'imputato abbia interamente riparato il danno entro il termine massimo della dichiarazione di apertura del dibattimento.

Per il giudice rimettente, i due istituti - introdotti in momenti diversi - presenterebbero numerose similitudini, in quanto si applicano a reati procedibili a querela; in entrambi i casi l'imputato deve dare dimostrazione di avere riparato il danno cagionato alla persona offesa e di avere eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato; inoltre, entrambe le disposizioni prevedono che il giudice debba valutare la congruità del risarcimento anche se la persona offesa non abbia accettato l'offerta risarcitoria; infine, in relazione ad entrambe le fattispecie il giudice dichiara l'estinzione del reato, in caso di esito positivo delle condotte risarcitorie.

Ciò nonostante, soltanto l'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000 richiede l'anteriorità della riparazione del danno rispetto all'udienza di comparizione, mentre nei giudizi innanzi al tribunale il termine massimo per la condotta riparatoria è quello successivo della dichiarazione di apertura del dibattimento.

Sotto tale profilo, il rimettente richiama la sentenza n. 206 del 2011 di questa Corte secondo cui lo «“sbarramento” procedimentale rappresentato dall'udienza di comparizione [...] risponde non solo alla logica deflattiva, che pure caratterizza la disciplina dettata dall'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000, ma altresì alla necessità di assicurare, per riprendere un'espressione utilizzata dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. pen., Sez. V, n. 41297 del 26 settembre 2008), la “spontaneità” della condotta dell'imputato»; aggiungendo che «[è] in questa prospettiva, del resto, che la Corte di cassazione ha letto l'analogo “sbarramento” previsto dall'art. 62, numero 6), cod. pen. (che prevede, come circostanza attenuante, la riparazione del danno prima del giudizio), ritenendo che lo stesso non dia luogo ad una “irragionevole compressione del diritto di difesa”, ma si ponga “in sintonia con la *ratio* dell'attenuante, che è di dare rilevanza solo a comportamenti che, precedendo gli sviluppi del giudizio e i condizionamenti derivanti dalle connesse, contingenti esigenze difensive, possano considerarsi sintomatici di ravvedimento” (Cass. pen., Sez. I, n. 3340 del 13 gennaio 1995)».

Tuttavia, afferma il rimettente, con il progressivo affermarsi dei principi in tema di giustizia riparativa e con la previsione anche per i reati di competenza del tribunale, attraverso l'art. 162-ter cod. pen., del medesimo istituto previsto dall'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000, il diverso termine non sarebbe più giustificabile, dando luogo ad una ingiustificata disparità, potendo solo nei procedimenti innanzi al tribunale l'imputato beneficiare di un termine più ampio per evitare la celebrazione del processo e l'infrazione della pena; mentre quello di un reato di competenza del giudice di pace per ottenere il beneficio dell'estinzione del reato deve aver provveduto alle riparazioni ancor prima dell'udienza di comparizione.



A conforto della disparità segnalata il rimettente rimarca come, in entrambi i giudizi, la spontaneità della condotta riparativa e la valutazione del sincero ravvedimento sarebbero comunque garantiti dall'antioriorità della condotta riparatoria rispetto all'espletamento dell'attività istruttoria.

Inoltre, la previsione dello sbarramento anticipato sarebbe di per sé irragionevole, in quanto in contrasto con la *ratio* del processo innanzi al giudice di pace, il quale risponde in via prioritaria a logiche conciliative, proprio per la minore gravità dei reati trattati.

1.3.- Quanto alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, il rimettente evidenzia che «l'imputato ha formulato l'offerta risarcitoria astrattamente idonea ad eliminare il danno conseguente al reato contestato, dopo la prima udienza, ma comunque prima della dichiarazione di apertura del dibattimento» con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale si pone come preliminare per la prosecuzione del giudizio, in rapporto alla disciplina di cui all'art. 162-ter cod. pen., concernente un caso sostanzialmente identico.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, non fondata.

2.1.- In primo luogo, la difesa statale sostiene che l'ordinanza di rimessione difetterebbe di motivazione in ordine alla idoneità della condotta riparatoria dell'imputato a soddisfare le esigenze di riprovazione del reato e quelle di prevenzione; tale accertamento sarebbe espressamente richiesto dal comma 2 dell'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000.

In punto di merito, poi, l'Avvocatura osserva come l'assunto della piena equiparazione tra la causa di estinzione di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000 e quella prevista dall'art. 162-ter cod. pen. sia destituito di fondamento, in quanto si tratta di istituti con profonde differenze strutturali: mentre, infatti, ai sensi del comma 2 dell'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000, le condotte riparative devono essere idonee a soddisfare le esigenze di prevenzione, l'art. 162-ter cod. pen. pretende l'integralità del risarcimento.

Inoltre, la citata sentenza di questa Corte n. 206 del 2011, ad avviso dell'Avvocatura, avrebbe giustificato lo sbarramento procedimentale rappresentato dall'udienza di comparizione, il quale oltre a perseguire una finalità deflattiva, connotante l'istituto in questione, risponde anche «alla necessità di assicurare, per riprendere un'espressione utilizzata dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. pen., Sez. V, n. 41297 del 26 settembre 2008), la "spontaneità" della condotta dell'imputato».

Pertanto, la disposizione censurata - nel prevedere che l'imputato debba procedere alla riparazione del danno prima dell'udienza di comparizione - in quanto tesa a consentire al giudice di verificare la spontaneità della condotta, non si porrebbe in contrasto con il parametro costituzionale evocato, viepiù considerando che il giudice può disporre la sospensione dell'udienza per consentire all'imputato di adottare la condotta riparativa ove non gli sia stato possibile farlo in precedenza.

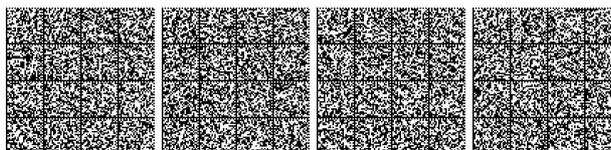
#### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 12 dicembre 2022 (reg. ord. n. 8 del 2023), il Giudice di pace di Forlì ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000, nella parte in cui prevede, per i reati rientranti nella competenza del giudice di pace, che l'imputato possa procedere alla riparazione del danno cagionato dal reato solo prima dell'udienza di comparizione, anziché entro il termine massimo della dichiarazione di apertura del dibattimento.

Il rimettente, premesso di procedere nei confronti di una persona imputata del reato di percosse (art. 581 cod. pen.), riferisce che nel corso dell'udienza di comparizione, svoltasi in più date per effetto di alcuni rinvii, il difensore dell'imputato formulava istanza di definizione del giudizio ex art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000 e, prima della formale dichiarazione di apertura del dibattimento, l'imputato effettuava banco iudicis l'offerta della somma di trecento euro a titolo risarcitorio, somma che non veniva ritenuta congrua dalla persona offesa.

Il rimettente, riscontrata la non tempestività dell'offerta in quanto formulata all'udienza di comparizione anziché prima, sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000, nei termini sopra indicati, accogliendo l'eccezione della difesa dell'imputato.

In punto di non manifesta infondatezza, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza, in quanto, stante l'affinità tra l'istituto di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000 (rubricato «Estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie») e l'art. 162-ter cod. pen. («Estinzione del reato per condotte riparatorie») determinerebbe una disparità di trattamento tra l'imputato che provveda alla riparazione del danno cagionato per la commissione di un reato rientrante nella competenza del giudice di pace e l'imputato che provveda alla riparazione del danno cagionato per effetto di un reato attribuito alla competenza del tribunale, in relazione al quale è stabilito che vi possa adempiere entro il termine massimo della dichiarazione di apertura del dibattimento.



Secondo il rimettente, inoltre, sussisterebbe la violazione del medesimo parametro costituzionale anche in riferimento alla violazione del principio di ragionevolezza, in quanto l'antiorità della riparazione del danno rispetto all'udienza di comparizione si porrebbe in contrasto con la *ratio* del processo innanzi al giudice di pace che risponde, in via prioritaria, a logiche conciliative per la minore gravità dei reati trattati.

Sul piano della rilevanza, il rimettente evidenzia che l'imputato aveva formulato «l'offerta risarcitoria astrattamente idonea ad eliminare il danno conseguente al reato contestato dopo la prima udienza, ma comunque prima della dichiarazione di apertura del dibattimento», con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale si pone come preliminare per la prosecuzione del giudizio, in rapporto alla disciplina di cui all'art. 162-ter cod. pen. concernente un caso sostanzialmente identico.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione, per non avere il rimettente adeguatamente motivato in ordine alla idoneità della condotta riparatoria a soddisfare le esigenze di riprovazione del reato e quelle di prevenzione, trattandosi di valutazione espressamente richiesta dal comma 2 dell'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000.

L'eccezione non è fondata.

La disposizione censurata, al comma 1, richiede che, al fine della dichiarazione di estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie, l'imputato abbia proceduto «alla riparazione del danno cagionato dal reato, mediante le restituzioni o il risarcimento» ed abbia «eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato»; tutto ciò «prima dell'udienza di comparizione».

Deve rilevarsi, innanzi tutto, che il rimettente muove dal corretto presupposto interpretativo circa la perentorietà della preclusione temporale stabilita dalla disposizione censurata.

La formulazione letterale del comma 1 dell'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000 è chiara nello stabilire la necessità che gli adempimenti riparatori e risarcitori siano realizzati prima dell'udienza di comparizione.

Anche nella giurisprudenza di legittimità è oramai consolidato l'orientamento interpretativo che afferma la natura non prorogabile del termine, con la conseguenza che, in caso di inosservanza, non può essere dichiarata l'estinzione del reato (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 8 novembre-13 dicembre 2022, n. 47007).

Quindi, l'offerta *banco iudicis*, fatta dall'imputato solo all'udienza di comparizione, pur se prima dell'apertura del dibattimento, è *ex se* tardiva, a prescindere da (e prima ancora *di*) qualsivoglia valutazione di idoneità, da parte del giudice, alla dichiarazione di estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie.

La valutazione dell'adeguatezza, o meno, dell'offerta è logicamente successiva a quella dell'operatività di tale termine, sicché la questione di legittimità costituzionale della disposizione che prevede il termine stesso è rilevante, anche solo quanto al percorso argomentativo della decisione che il giudice rimettente è chiamato ad adottare.

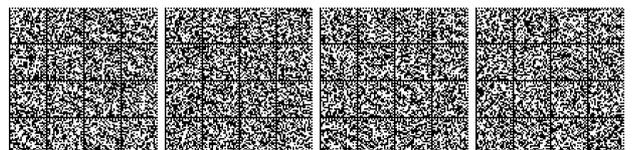
Infatti, la rilevanza si configura come «necessità di applicare la disposizione censurata nel percorso argomentativo che conduce alla decisione» (sentenza n. 254 del 2020); ciò che è sufficiente a fondare la rilevanza della questione sollevata (*ex multis*, sentenza n. 59 del 2021).

È costante la giurisprudenza di questa Corte (recentemente, sentenza n. 164 del 2023) nell'affermare che, ai fini della rilevanza delle questioni, è sufficiente che la disposizione censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa influire sull'esercizio della funzione giurisdizionale (tra le altre, sentenze n. 247 e n. 215 del 2021), quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo della decisione nel processo principale (*ex plurimis*, sentenze n. 25 del 2024, n. 249 e n. 154 del 2021; ordinanza n. 194 del 2022).

3.- All'esame del merito della questione sollevata è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, cui è riconducibile la disposizione oggetto di censura.

3.1.- In attuazione dell'art. 17, comma 1, lettera *h*), della legge 24 novembre 1999, n. 468 (Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, recante istituzione del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace e modifica dell'articolo 593 del codice di procedura penale), l'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000, inserito nel Capo V dedicato alle «[d]efinizioni alternative del procedimento», ha introdotto, nel giudizio penale innanzi al giudice di pace, la causa di estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie o risarcitorie.

Tale disposizione stabilisce al comma 1 che il giudice di pace, «sentite le parti e l'eventuale persona offesa, dichiara con sentenza estinto il reato, enunciandone la causa nel dispositivo, quando l'imputato dimostra di aver proceduto, prima dell'udienza di comparizione, alla riparazione del danno cagionato dal reato, mediante le restituzioni o il risarcimento, e di aver eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato»; il comma 2 precisa che il giudice pronuncia la sentenza di estinzione del reato «solo se ritiene le attività risarcitorie e riparatorie idonee a soddisfare le esigenze di riprovazione del reato e quelle di prevenzione».



Il giudice può però disporre, ai sensi del comma 3, «la sospensione del processo, per un periodo non superiore a tre mesi, se l'imputato chiede nell'udienza di comparizione di poter provvedere» ai predetti adempimenti, dovendo però dimostrare «di non averlo potuto fare in precedenza; in tal caso, il giudice può imporre specifiche prescrizioni» e, nel caso in cui venga concessa tale sospensione, secondo il disposto del comma 4, deve fissare una nuova udienza ad una data successiva al termine del periodo di sospensione (durante il quale l'effettivo svolgimento delle attività risarcitorie e riparatorie è soggetto al controllo di personale incaricato dal medesimo giudice).

Infine, se le attività risarcitorie o riparatorie hanno avuto esecuzione, è previsto, al comma 5, che «il giudice, sentite le parti e l'eventuale persona offesa, dichiara con sentenza estinto il reato enunciandone la causa nel dispositivo»; in caso contrario, ai sensi del comma 6, deve disporre la prosecuzione del procedimento.

La causa estintiva introdotta dal legislatore del 2000 ha costituito uno strumento di profonda innovazione del sistema penale, in quanto alle condotte di tipo riparatorio, fino a quel momento, era stato attribuito rilievo ai soli fini dell'attenuazione della pena per avere - «prima del giudizio» - riparato interamente il danno mediante il suo risarcimento (art. 62, numero 6, cod. pen.) o come presupposto per ottenere alcuni benefici, anche relativi alla pena, quali la sospensione condizionale (art. 165 cod. pen.) e la liberazione condizionale (art. 176 cod. pen.), ma non anche al fine del proscioglimento dell'imputato.

Successivamente, una speciale causa di estinzione del reato per aver riparato interamente il danno - «prima del giudizio» - è stata prevista dall'art. 341-*bis* cod. pen., come introdotto dall'art. 1, comma 8, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), con riferimento al reato di oltraggio a pubblico ufficiale.

In seguito, l'art. 168-*bis* cod. pen., introdotto dall'art. 3, comma 1, della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), nel prevedere la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato, l'ha condizionata alla prestazione di condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, nonché, ove possibile, al risarcimento del danno dallo stesso cagionato.

In epoca più recente è stato inserito nella parte generale del codice penale il nuovo istituto disciplinato dall'art. 162-*ter* cod. pen. (rubricato «Estinzione del reato per condotte riparatorie»), introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge n. 103 del 2017, modellato proprio sulla fattispecie di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000.

3.2.- Non di meno l'istituto previsto nel processo innanzi al giudice di pace ha conservato la sua peculiarità in ragione della finalità di favorire la deflazione del carico giudiziario, coniugata all'esigenza di verifica che la condotta riparatoria sia anche idonea a soddisfare le «esigenze di riprovazione del reato» e «quelle di prevenzione».

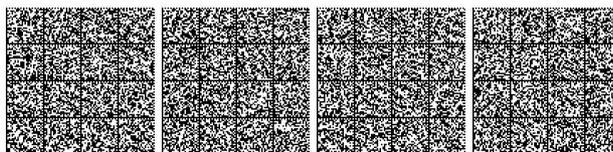
Il fatto che l'imputato ponga in essere le condotte previste dal censurato art. 35, consistenti nella riparazione del danno mediante restituzione o risarcimento e nell'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, non è di per sé sufficiente, in quanto è necessario, per la sentenza di proscioglimento, che il giudice ne valuti anche l'idoneità a «soddisfare le esigenze di riprovazione del reato e quelle di prevenzione» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 23 aprile-31 luglio 2015, n. 33864).

Il potere di sindacare la congruità e idoneità della condotta riparatoria rispetto al fatto valutato nella sua globalità e alla personalità dell'imputato è pertanto attribuito al giudice di pace, al quale spetta di valutare se gli adempimenti risarcitori e riparatori soddisfino le esigenze di riprovazione e prevenzione del reato.

La scelta del legislatore, compiuta per mezzo del d.lgs. n. 274 del 2000 è stata, dunque, quella di strutturare la causa estintiva nel senso di attribuire al giudice di pace un potere valutativo che - in linea con la *ratio* dell'istituto ispirato, nel suo complesso, all'obiettivo della composizione non conflittuale della controversia spesso sottostante a reati di minore gravità - non si limita alla verifica del risarcimento in termini civilistici, ma si estende alla valutazione della congruità della condotta riparatoria in rapporto anche all'interesse pubblico al perseguimento degli obiettivi di prevenzione generale e speciale del sistema penale.

Evidente è anche la finalità di alleggerimento del carico giudiziario, posto che la causa estintiva si applica a tutti i reati di competenza del giudice di pace, di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 274 del 2000, tra i quali sono ricompresi oltre i delitti procedibili a querela, anche quelli azionabili di ufficio e i reati contravvenzionali.

3.3.- Questa generale causa di estinzione del reato può, però, operare, ai sensi della disposizione censurata, solo se l'adempimento delle condotte riparatorie e risarcitorie avvenga «prima dell'udienza di comparizione» innanzi al giudice di pace, di cui all'art. 29 del d.lgs. n. 274 del 2000; udienza deputata alla verifica della ritualità della citazione a giudizio e della convocazione delle parti e, soprattutto, a promuovere la conciliazione tra le parti stesse.



All'udienza di comparizione l'imputato può anche presentare domanda di oblazione «[p]rima della dichiarazione di apertura del dibattimento», come prescrive il comma 6 del citato art. 29, in piena simmetria con l'analogha previsione, nel giudizio ordinario, degli artt. 162 e 162-*bis* cod. pen., quanto alle contravvenzioni punite rispettivamente con l'ammenda o con pene alternative (in entrambe le ipotesi la domanda di ammissione all'oblazione deve esser fatta «prima dell'apertura del dibattimento»).

In questa stessa fase - all'udienza di comparizione, ma prima dell'apertura del dibattimento - il giudice di pace accerta la avvenuta «riparazione del danno», ove l'imputato dimostri di averla già fatta in precedenza, e ne valuta l'adeguatezza e l'idoneità secondo i parametri suddetti.

Terminata questa fase, il giudice dichiara aperto il dibattimento, ammette le prove richieste e procede oltre.

3.4.- Invece nel giudizio ordinario, non solo gli artt. 162 e 162-*bis* cod. pen., quanto all'oblazione ordinaria e speciale, ma anche il successivo art. 162-*ter*, quanto alle condotte riparatorie, prevedono come termine ultimo per perfezionare queste fattispecie di estinzione del reato la dichiarazione di apertura del dibattimento. In particolare, l'art. 162-*ter*, disposizione analoga a quella censurata, stabilisce, al primo comma, che «[n]ei casi di procedibilità a querela soggetta a remissione il giudice dichiara estinto il reato, sentite le parti e la persona offesa, quando l'imputato ha riparato interamente, entro il termine massimo della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, il danno cagionato dal reato, mediante le restituzioni o il risarcimento, e ha eliminato, ove possibile, le conseguenze dannose o pericolose del reato», precisando altresì che l'estinzione del reato ha luogo anche in presenza di offerta reale ai sensi dell'art. 1208 e seguenti del codice civile, «formulata dall'imputato e non accettata dalla persona offesa, ove il giudice riconosca la congruità della somma offerta a tale titolo».

Peraltro, il disallineamento quanto al *dies ad quem* per perfezionare le condotte riparatorie tra l'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000 (innanzi al giudice di pace) e l'art. 162-*ter* cod. pen. (innanzi al giudice ordinario) si ricomponе parzialmente quanto alla concessione di una sorta di termine di grazia.

L'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 274 del 2000 prevede che, in via eccezionale, ove l'imputato dimostri di non aver potuto provvedere in precedenza alla riparazione del danno, il giudice di pace possa sospendere il processo per un periodo non superiore a tre mesi per consentirgli di provvedere.

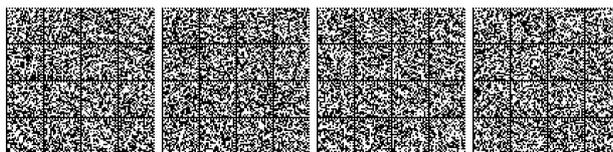
Analogamente, l'art. 162-*ter*, secondo comma, cod. pen. stabilisce che se l'imputato «dimostra di non aver potuto adempiere, per fatto a lui non addebitabile, entro il termine di cui al primo comma, [...] può chiedere al giudice la fissazione di un ulteriore termine, non superiore a sei mesi, per provvedere al pagamento, anche in forma rateale, di quanto dovuto a titolo di risarcimento» e «in tal caso il giudice, se accoglie la richiesta, ordina la sospensione del processo e fissa la successiva udienza alla scadenza del termine stabilito e comunque non oltre novanta giorni dalla predetta scadenza, imponendo specifiche prescrizioni».

4.- Passando all'esame del merito, deve innanzi tutto evidenziarsi che, diversamente da quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato, questa Corte, con la sentenza n. 206 del 2011, non ha già valutato la compatibilità costituzionale dello sbarramento temporale, oggetto dell'odierna censura.

La pronuncia ha, infatti, riguardato la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 516 del codice di procedura penale e dell'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000, nella parte in cui non prevedono che, in caso di modifica del capo di imputazione nel corso del dibattimento - anche quando la nuova contestazione concerna un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale ovvero quando l'imputato abbia tempestivamente e ritualmente proposto la definizione anticipata del procedimento in ordine alle originarie imputazioni - l'imputato possa accedere all'istituto previsto dall'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000, in quanto tale disposizione non consente l'ammissione «oltre l'udienza di comparizione».

Nel dichiarare inammissibile la questione per vizi formali dell'ordinanza di rimessione, questa Corte ha affermato che la definizione del procedimento disciplinata dall'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000, non costituisce un rito alternativo attivabile con una richiesta dell'imputato, ma «una fattispecie estintiva complessa, basata su una condotta riparatoria, antecedente, di regola, all'udienza di comparizione (a meno che l'imputato dimostri di non averla potuta tenere in precedenza) e giudicata idonea a soddisfare le esigenze di riprovazione del reato e quelle di prevenzione».

La pronuncia non si è espressa sulla compatibilità costituzionale del limite temporale, ma piuttosto sulla differente fattispecie dell'accesso alla causa estintiva in caso di modifica dell'imputazione nel corso del dibattimento, prospettata in analogia alla possibilità per l'imputato, nel rito ordinario, di essere ammesso, in tali casi, ai riti alternativi e, in particolare, per effetto della sentenza n. 265 del 1994, al patteggiamento.



Deve, in ogni caso, sottolinearsi come del tutto differente fosse il contesto normativo nel quale la sentenza n. 206 del 2011 è stata adottata, atteso che, come già rilevato, soltanto di recente l'ordinamento penale si è arricchito di istituti processuali e sostanziali significativamente costruiti attorno al ruolo fondamentale delle condotte risarcitorie e riparatorie, collocando il limite temporale massimo per il loro espletamento nella dichiarazione di apertura del dibattimento.

5.- Inquadrata in questo complessivo contesto normativo, evolutosi nel tempo, la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 1, del d.lgs. n. 274 del 2000 è fondata in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della dedotta violazione del principio di ragionevolezza.

6.- La peculiarità del processo penale innanzi al giudice di pace, avente ad oggetto fatti di minore gravità, risiede in un approccio duttile che non è quello della necessaria applicazione della pena come inesorabile conseguenza del reato: i comportamenti illeciti addebitati all'imputato chiamano in gioco l'attività di mediazione del giudice e, ancor prima, possono essere valutati alla luce degli specifici istituti di mitigazione della risposta sanzionatoria: quello della esclusione della procedibilità per particolare tenuità del fatto (art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000) e quello dell'estinzione del reato per condotte riparatorie (art. 35, in esame).

Costituisce, poi, prescrizione generale quella che richiede che il giudice di pace favorisca, nel corso del procedimento e per quanto possibile, la conciliazione tra le parti (art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 274 del 2000).

Questa Corte, in numerose occasioni, ha evidenziato tali peculiari connotazioni del processo penale innanzi al giudice di pace.

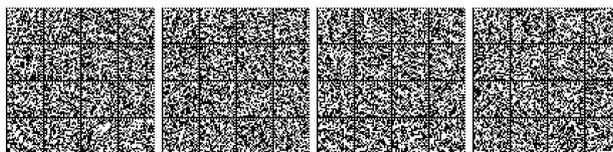
In particolare, con la sentenza n. 120 del 2019 e con l'ordinanza n. 224 del 2021, dando continuità a precedenti pronunce, - nell'affermare che l'art. 131-*bis* cod. pen. non è applicabile ai reati rientranti nella competenza del giudice di pace, operando la fattispecie di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 - ha evidenziato che le ragioni che giustificano, sul piano del rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, l'alternatività tra i due regimi risiedono nelle connotazioni peculiari dei reati di competenza del giudice di pace - il quale giudica di reati di ridotta gravità, espressivi di conflitti interpersonali a carattere privato - e del procedimento che innanzi a lui si svolge, improntato a finalità di snellezza, semplificazione e rapidità.

Analoghi rilievi sono contenuti nella sentenza n. 47 del 2014, nella quale è stato affermato che «[i] tratti d'assieme dell'apparato sanzionatorio dei reati di competenza del giudice di pace, composto da sanzioni con modesto tasso di afflittività e carenti di effetti desocializzanti, da un lato; le peculiari coordinate del procedimento all'esito del quale dette sanzioni sono applicate, volte a privilegiare soluzioni deflattive e conciliative, anziché repressive, dall'altro: sono questi gli elementi che - alla luce della funzione dianzi evidenziata, intesa a dar corpo alla seconda metà della direttiva del "diritto mite ma effettivo" - impediscono di scorgere nella preclusione denunciata un vulnus al principio di uguaglianza». Ciò perché la funzione del divieto censurato è quella di evitare che le sanzioni restino prive di concreta attitudine dissuasiva e della capacità di fungere da stimolo alla collaborazione con l'opera di mediazione del giudice, sicché il divieto della sospensione condizionale «si inserisce in un sistema diversamente strutturato nel suo complesso: sistema con il quale, per quanto detto, la scelta legislativa di privilegiare l'effettività della pena - allorché alla sua irrogazione si pervenga - può essere ritenuta ragionevolmente coerente».

Anche nella sentenza n. 64 del 2009, questa Corte ha rimarcato come proprio i tratti di semplificazione e snellezza della giurisdizione innanzi al giudice di pace ne esaltano la funzione conciliativa tramite strumenti processuali volti a favorire la riparazione del danno e la conciliazione tra autore e vittima del reato, e ciò, per la natura delle fattispecie criminose devolute alla cognizione di tale giudice, «di ridotta gravità ed espressive, per lo più, di conflitti a carattere interpersonale».

Nell'ordinanza n. 228 del 2005 si è, altresì, affermato che «il decreto legislativo n. 274 del 2000 contempla forme alternative di definizione, non previste dal codice di procedura penale, che si innestano in un procedimento che concerne reati di minore gravità, con un apparato sanzionatorio del tutto autonomo, in cui il giudice deve favorire la conciliazione tra le parti (artt. 2, comma 2, e 29, commi 4 e 5) e in cui la citazione a giudizio può avvenire anche su ricorso della persona offesa (art. 21)», sicché «l'istituto del patteggiamento, così come delineato nel codice di procedura penale, mal si concilierebbe con il costante coinvolgimento della persona offesa nel procedimento davanti al giudice di pace, anche con riferimento alle forme alternative di definizione del procedimento; [...] infatti, il giudice, da un lato, può escludere la procedibilità per la particolare tenuità del fatto, ex art. 34, comma 2, solo se non risulta un interesse della persona offesa alla prosecuzione del procedimento e, dall'altro, può pronunciare l'estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie, ex art. 35, commi 1 e 5, solo dopo aver sentito la persona offesa».

7.- Questa marcata esigenza di favorire, per il tramite dell'attività di mediazione del giudice, la conciliazione tra le parti, anche e soprattutto mediante le condotte riparatorie dell'imputato, mostra la incoerenza del termine finale, previsto dalla disposizione censurata, per porre in essere e perfezionare tali condotte; termine che scade prima che l'imputato compaia innanzi al giudice stesso.



Il ruolo di quest'ultimo come conciliatore, il cui luogo di fisiologica esplicazione è proprio l'udienza di comparizione, risulta impedito da un termine perentorio che, previsto prima di tale udienza, frustra la stessa funzione del giudice non consentendogli di avviare le parti, imputato e persona offesa, ad un accordo sull'entità della riparazione del danno e delle restituzioni e sulle modalità di eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato. Ciò che, invece, si imporrebbe alla luce del già richiamato principio generale di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 274 del 2000, secondo cui «[n]el corso del procedimento, il giudice di pace deve favorire, per quanto possibile, la conciliazione tra le parti», ma anche per effetto della specifica disciplina dell'udienza di comparizione che stabilisce che, se il reato è perseguibile a querela, il giudice «promuove la conciliazione tra le parti» anche avvalendosi «dell'attività dei Centri per la giustizia riparativa presenti sul territorio» (art. 29, comma 4, del d.lgs. n. 274 del 2000).

La preclusione, che discende dalla rigida applicazione del termine recato dalla disposizione censurata, costituisce un fattore di irragionevolezza in una sequenza procedimentale che dovrebbe, invece, favorire, proprio nell'udienza di comparizione, «ove avviene il primo contatto tra le parti e il giudice» (ordinanza n. 11 del 2004), la conciliazione, della quale la condotta riparatoria rappresenta una modalità di attuazione. L'attività conciliativa e di mediazione del giudice di pace è irragionevolmente pregiudicata dalla previsione di un termine perentorio scaduto «prima dell'udienza di comparizione».

Lo sbarramento temporale censurato finisce, altresì, per determinare ricadute negative sul carico giudiziario, riducendo i casi di definizione anticipata del processo.

Al contrario, la fissazione del termine ad quem nella dichiarazione di apertura del dibattimento, auspicata dal giudice rimettente, consente di realizzare in modo più ampio la finalità deflattiva, con evidente risparmio di attività istruttorie e di spese processuali, quando - integrata la fattispecie estintiva del reato conseguente a condotte riparatorie - non ha inizio alcuna attività dibattimentale.

8.- Vi è, poi, anche un argomento a fortiori che emerge dall'esaminato sviluppo della normativa in proposito e dalla comparazione del distinto ruolo del giudice di pace con quello del giudice ordinario nell'applicazione della disposizione censurata.

Al fine del riscontro dei presupposti dell'art. 162-ter cod. pen., per l'estinzione del reato per condotte riparatorie, il giudice ordinario deve essenzialmente valutare la congruità dell'offerta fatta dall'imputato, ove questa non sia accettata dalla persona offesa.

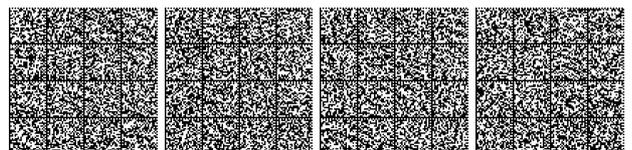
Invece, al fine dell'integrazione dei presupposti di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000, il giudice di pace deve non solo apprezzare l'adeguatezza e la completezza della riparazione, ma anche verificare il soddisfacimento delle esigenze di riprovazione del reato e di quelle di prevenzione.

A fronte di questo ruolo più esteso, reso ancor più pregnante dall'attività di conciliazione delle parti che in generale il giudice di pace è tenuto a svolgere, vi è, contraddittoriamente, un termine più stretto - quello dell'udienza di comparizione - che stride se lo si pone a raffronto con il termine più esteso - quello dell'apertura del dibattimento - che definisce il tempo processuale in cui l'attività del giudice ordinario, di verifica della sola adeguatezza delle condotte riparatorie, può estrinsecarsi.

Nel processo davanti al giudice di pace, l'imputato, che prima dell'udienza di comparizione non sia riuscito ad ottenere l'accettazione della persona offesa della sua offerta di riparazione, non può contare sull'attività di mediazione del giudice nell'udienza di comparizione, perché è ormai già spirato il termine in esame. In mancanza di un contatto con il giudice, tanto più necessario perché deve egli comunque valutare il soddisfacimento delle esigenze di riprovazione del reato e di quelle di prevenzione, pur in presenza di accettazione della persona offesa, la prospettiva di condotte riparatorie, perfezionate già prima dell'udienza di comparizione, finisce per essere, quanto meno, non incoraggiata ed anzi resa incerta, frustrando così l'esigenza di deflazionare questi processi per reati minori.

Invece, l'imputato nel processo ordinario ha un termine più ampio che comprende quello che lo vede comparire innanzi al giudice, il quale può contestualmente valutare la congruità dell'offerta di riparazione. Il contatto e l'interlocuzione con il giudice, nell'udienza di comparizione, ma prima dell'apertura del dibattimento, non può che favorire il perfezionamento delle condotte riparatorie, senza che ne sia pregiudicata la spontaneità nella misura in cui si tratta pur sempre di una libera scelta dell'imputato per evitare il processo.

La mancanza di giustificazione di questo disallineamento dei termini tra processo innanzi al giudice di pace e processo ordinario è anche indirettamente mostrata dalla convergenza della disciplina, che vi è invece in caso di prova da parte dell'imputato di non aver potuto porre in essere in precedenza la condotta riparatoria. La previsione - in entrambe le ipotesi (sia ex art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 274 del 2000, sia ex art. 162-ter, secondo comma, cod. pen.) - della sospensione del processo per consentire la condotta riparatoria mostra in realtà la compatibilità di uno stesso termine per perfezionare la condotta riparatoria e da ciò si rinviene un argomento ulteriore della irragionevolezza della differenziazione recata dalla disposizione censurata.



9.- Non è, poi, senza rilievo che la previsione di un termine, che è già scaduto all'udienza di comparizione, è eccentrico e asistemático se si considera che il diverso termine dell'apertura del dibattimento si rinviene in numerosi altri istituti, oltre quello dell'art. 162-ter cod. pen.: nell'oblazione ordinaria (art. 162 cod. pen.) e speciale (art. 162-bis cod. pen.), nell'oblazione innanzi allo stesso giudice di pace (art. 29, comma 6, del d.lgs. n. 274 del 2000), nella richiesta di sospensione con messa alla prova (artt. 464-bis, 464-ter e 464-quater cod. proc. pen.), nonché nella diminuzione del risarcimento del danno (art. 62, numero 6, cod. pen.) o del ravvedimento operoso (art. 452-decies cod. pen.) e nella riparazione del danno ex art. 341-bis cod. pen.

Peraltro, con riferimento ai reati a citazione diretta, l'art. 554-bis cod. proc. pen., recentemente introdotto dall'art. 32, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), ha inserito una udienza di comparizione predibattimentale, proprio per favorire il ricorso a strumenti di giustizia riparativa; è risultato infatti ampliato il momento in cui possono esplicarsi le attività per le quali è previsto, come termine, l'apertura del dibattimento e tra queste vi sono, appunto, le condotte riparatorie ex art. 162-ter cod. pen.

Ciò conferma che il riallineamento del termine in esame, con la sua fissazione nell'apertura del dibattimento, è in linea con il processo penale in generale ed è pienamente compatibile, in particolare, anche con quello innanzi al giudice di pace.

10.- In conclusione, la previsione della inderogabile anteriorità delle condotte riparatorie, previste dalla disposizione censurata, rispetto all'udienza di comparizione non risponde ad alcuna logica giustificazione, tenendo conto delle peculiarità che connotano la giurisdizione penale del giudice di pace.

La *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata va individuata, nel verso prospettato dal rimettente, collocando al momento dell'apertura del dibattimento il termine finale perché l'imputato possa porre in essere le condotte riparatorie idonee alla dichiarazione di estinzione del reato.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 1, del d.lgs. n. 274 del 2000, nella parte in cui stabilisce che, al fine dell'estinzione del reato, le condotte riparatorie debbano essere realizzate «prima dell'udienza di comparizione», anziché «prima della dichiarazione di apertura del dibattimento», di cui all'art. 29, comma 7, del medesimo decreto legislativo.

11.- Rimane assorbito l'ulteriore profilo della sollevata questione di legittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui stabilisce che, al fine dell'estinzione del reato, le condotte riparatorie debbano essere realizzate «prima dell'udienza di comparizione», anziché «prima della dichiarazione di apertura del dibattimento» di cui all'art. 29, comma 7, del medesimo decreto legislativo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240045



n. 46

*Sentenza 21 febbraio - 22 marzo 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Appropriazione indebita - Trattamento sanzionatorio - Minimo edittale - Previsione della reclusione «da due a cinque anni» anziché «fino a cinque anni» - Violazione del principio di proporzionalità della pena e disparità di trattamento rispetto alla pena minima prevista per il furto e la truffa - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Codice penale, art. 646, primo comma, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *u*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

*Giudici :* Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

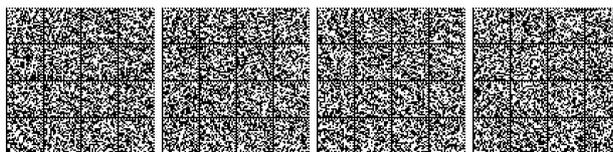
### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 646, primo comma, del codice penale, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *u*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, nel procedimento penale a carico di F. F., con ordinanza del 6 marzo 2023, iscritta al n. 55 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 20 febbraio 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 21 febbraio 2024 il Giudice relatore Francesco Viganò;  
deliberato nella camera di consiglio del 21 febbraio 2024.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 6 marzo 2023, il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 646, primo comma, del codice penale, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *u*), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), censurandolo nella parte in cui punisce la condotta di appropriazione indebita con la reclusione da due a cinque anni, oltre alla multa, anziché con la reclusione da sei mesi a cinque anni, oltre alla multa.



1.1.- Il rimettente giudica della responsabilità penale di F. F., mediatore immobiliare, imputato del delitto di cui all'art. 646 cod. pen., aggravato dall'abuso di prestazione d'opera (art. 61, numero 11, cod. pen.), per essersi appropriato, al fine di procurarsi un ingiusto profitto, di somme di denaro consegnategli da un cliente in relazione alla proposta di locazione di un immobile.

Il giudice *a quo* riferisce in particolare che l'imputato aveva ricevuto dal cliente 700 euro, pari a una mensilità del contratto di locazione da stipulare, a titolo di deposito cauzionale, e ulteriori 700 euro quale compenso per l'attività di mediazione svolta. Il contratto di locazione non era poi stato stipulato. Tuttavia, l'imputato aveva restituito al proprio cliente la somma di 500 euro in contanti, oltre a una cambiale, rivelatasi poi falsa, per il pagamento della residua somma di 900 euro. Dopo la presentazione di querela da parte della persona offesa, l'imputato gli aveva corrisposto l'ulteriore somma di 200 euro.

Il rimettente ritiene configurabile il delitto contestato all'imputato, quantomeno in riferimento al denaro ricevuto a titolo di deposito cauzionale, alla luce del vincolo di destinazione impresso su tale somma, destinata al locatore dell'immobile (sono citate Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenze 8-23 aprile 2021, n. 15566; 26 novembre-30 dicembre 2020, n. 37820; 16 novembre-7 dicembre 2017, n. 54945) e della sua restituzione solo parziale, peraltro non accompagnata da imputazione al deposito cauzionale. Non varrebbe invece a escludere il delitto contestato la dazione di ulteriori 200 euro dopo la sua consumazione.

Il giudice *a quo* esclude, d'altra parte, che il fatto possa considerarsi di particolare tenuità ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen., rilevando che l'appropriazione indebita della cifra di 200 euro - ossia l'importo del deposito cauzionale, detratte le restituzioni effettuate - sarebbe avvenuta ai danni di un cittadino straniero, con tre figli, di cui uno affetto da autismo; che la condotta sarebbe stata posta in essere nell'esercizio di un'attività professionale e con riferimento a somme di denaro «corrisposte in relazione alla locazione di un immobile da adibire ad abitazione e dunque per soddisfare un bisogno fondamentale»; e che la restituzione di ulteriori 200 euro dopo la querela da parte della persona offesa sarebbe avvenuta dopo «plurime condotte dilatorie», tra cui la consegna di un titolo di credito non valido.

Nemmeno sarebbe integrata la causa estintiva del reato consistente nelle condotte riparatorie (art. 162-*ter* cod. pen.), atteso che l'imputato non avrebbe corrisposto gli interessi sulla somma restituita, né avrebbe riparato il danno non patrimoniale patito dalla persona offesa.

Si renderebbe perciò necessario applicare all'imputato l'art. 646, primo comma, cod. pen., che punisce l'appropriazione indebita con la reclusione da due a cinque anni, oltre che con la multa. La pena da irrogare dovrebbe attestarsi sul minimo edittale, in ragione della contenuta gravità del fatto (vista l'entità delle somme oggetto di appropriazione) e del riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche ex art. 62-*bis* cod. pen., prevalenti sull'aggravante di cui all'art. 61, numero 11), cod. pen. (tenuto conto della riparazione, pur non integrale, del danno).

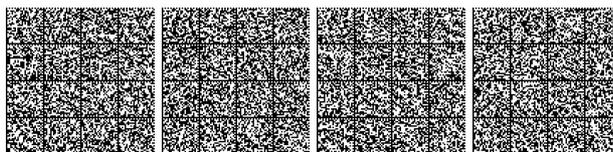
Il rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale della cornice edittale stabilita dall'art. 646, primo comma, cod. pen., con particolare riguardo alla pena minima comminata.

1.2.- Il giudice *a quo* rammenta anzitutto che tale cornice edittale è stata innalzata dall'art. 1, comma 1, lettera *u*), della legge n. 3 del 2019, che ha sostituito la pena della reclusione fino a tre anni e della multa fino a 1.032 euro, in precedenza prevista, con quella della reclusione da due a cinque anni e della multa da 1.000 a 3.000 euro. La modifica legislativa si sarebbe collocata nel contesto di un più ampio intervento di contrasto ai reati contro la pubblica amministrazione, nel quale si sono altresì estese (ai sensi del novellato art. 649-*bis* cod. pen.) le ipotesi di procedibilità d'ufficio delle condotte di cui all'art. 646 cod. pen.

La *ratio* dell'intervento sarebbe dunque da ricondurre alla «volontà del Legislatore di colpire più severamente le attività prodromiche ai fenomeni corruttivi», atteso che - come emergerebbe dal dibattito parlamentare relativo al mutamento del regime di procedibilità di talune ipotesi di appropriazione indebita - «ad avviso del Legislatore tale reato sarebbe talora realizzato in funzione della successiva attività corruttiva, con la sostanziale creazione di provviste illecite cui poi attingere per pagare il prezzo della corruzione».

L'innalzamento del minimo edittale della pena detentiva di ben quarantotto volte contrasterebbe, tuttavia, con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., «sia per ciò che attiene al generale principio di uguaglianza, sia sotto il profilo della proporzionalità intrinseca del trattamento sanzionatorio», poiché tale minimo edittale comporterebbe «l'inflizione di una pena irragionevole in relazione alla dosimetria sanzionatoria impiegata dal legislatore in altre fattispecie offensive del bene giuridico patrimoniale» e impedirebbe al giudice di «applicare una pena adeguata a condotte delittuose che, per quanto conformi al tipo considerato, risultino essere caratterizzate da una lesività modesta».

1.2.1.- Osserva preliminarmente il giudice *a quo* che l'art. 646 cod. pen., per la sua formulazione «data e generica», è suscettibile di abbracciare sia episodi di appropriazione indebita connessi a fenomeni corruttivi, sia condotte «ben più banali e di minore portata offensiva», quali appropriazioni commesse da conduttori a danno dei proprietari di



beni concessi in locazione (sono citate Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenze 9 aprile-27 maggio 2019, n. 23176; 27 giugno-21 luglio 2017, n. 36113; 6 dicembre 2012-8 marzo 2013, n. 10991; 22 dicembre 2011-9 febbraio 2012, n. 4958; 5 luglio-13 ottobre 2011, n. 36897), o in leasing (sono richiamate Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenze 31 maggio-17 giugno 2016, n. 25288; 5 dicembre 2013-6 febbraio 2014, n. 5809; 7 gennaio-1° aprile 2011, n. 13347; 20 settembre-18 ottobre 2007, n. 38604), o da professionisti o lavoratori su somme o beni loro consegnati a vario titolo (sono citate Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 12 maggio-14 giugno 2022, n. 23129; sezione seconda penale, sentenze 19 settembre-4 ottobre 2018, n. 44244; 3 maggio-6 giugno 2016, n. 23347; 31 maggio-17 giugno 2016, n. 25281; 24 settembre-6 novembre 2015, n. 44650; 9 ottobre 2013-4 febbraio 2014, n. 5499). In relazione a tali condotte - assai numerose nella prassi - il notevole incremento del minimo edittale della pena detentiva operato dal legislatore del 2019 risulterebbe manifestamente irragionevole.

1.2.2.- Ritene inoltre il rimettente che, in base alla giurisprudenza costituzionale sulla ragionevolezza del trattamento sanzionatorio, a sua volta fondata sul principio di eguaglianza (sono citate le sentenze di questa Corte n. 218 del 1974, n. 176 del 1976, n. 409 del 1989, e n. 244 del 2022), la pena minima di due anni di reclusione, prevista dall'attuale formulazione dell'art. 646, primo comma, cod. pen., sia «irragionevolmente sproporzionat[a] rispetto al “limite inferiore” della pena previsto per fattispecie di aggressione all'integrità patrimoniale equiparabili al reato di appropriazione indebita e di gravità simile (se non superiore)», come il furto e la truffa.

Il furto, per il quale è previsto il minimo edittale di sei mesi di reclusione, si caratterizzerebbe infatti per un maggior disvalore rispetto all'appropriazione indebita. Esso presuppone - osserva il giudice *a quo* - la non disponibilità del bene in capo all'autore del reato e la sua sottrazione alla vittima, con conseguente violazione della «sfera della disponibilità materiale» di questa; e ciò da parte di un soggetto che normalmente non è noto alla persona offesa. Al contrario, l'appropriazione indebita presupporrebbe la pregressa detenzione della res da parte dell'autore, sulla base di un rapporto fiduciario con la vittima, e denoterebbe quindi «una minore capacità a delinquere in capo al soggetto agente, che si “limita” a convertire il proprio possesso in proprietà, senza [...] intromettersi unilateralmente nella sfera della disponibilità materiale della persona offesa». Più agevole sarebbe, inoltre, l'individuazione dell'autore del reato, proprio in quanto persona già nota alla vittima.

D'altra parte, i pur significativi inasprimenti del trattamento sanzionatorio del furto previsti da numerose circostanze a effetto speciale potrebbero essere neutralizzati nel bilanciamento con le eventuali circostanze attenuanti, anche generiche, secondo il discrezionale apprezzamento del giudice. L'innalzamento della pena minima per la fattispecie base di appropriazione indebita imporrebbe invece al giudice, anche per i fatti meno gravi, di operare le diminuzioni connesse alla presenza di circostanze attenuanti muovendo sempre da tale elevata pena base.

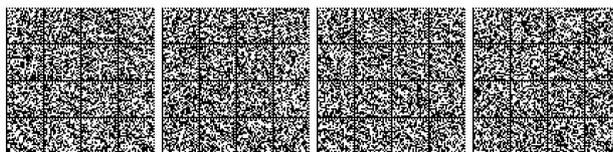
Quanto alla truffa, parimenti punita nell'ipotesi base con la reclusione minima di sei mesi, si tratterebbe di un reato di danno il cui autore - con il quale sovente la vittima non ha alcun rapporto di pregressa conoscenza - «non si limita ad approfittare di una situazione preesistente, determinatasi lecitamente; al contrario, attraverso i propri artifici o raggiri fa sorgere nella vittima la fiducia necessaria ad indurla a compiere l'atto di disposizione patrimoniale». Tale fattispecie sarebbe dunque caratterizzata da un disvalore maggiore rispetto a quello dell'appropriazione indebita, in cui «il soggetto agente approfitta della preesistente disponibilità del bene, derivante dal precedente atto dispositivo della vittima».

Persino la truffa aggravata dalla minorata difesa della persona offesa, prevista dall'art. 640, secondo comma, numero 2-*bis*, cod. pen., è punita - prosegue il giudice *a quo* - con la pena minima di un anno di reclusione, e dunque con una pena inferiore a quella prevista per l'ipotesi base di appropriazione indebita.

La differenza sanzionatoria esistente tra appropriazione indebita e truffa produrrebbe inoltre l'assurda conseguenza per cui chi abbia, come l'imputato nel giudizio *a quo*, promosso la conclusione di un contratto di locazione di un immobile effettivamente esistente, salvo poi indebitamente trattenere le somme ricevute dal futuro conduttore, sarebbe punito più severamente di chi avesse «pubblicizzato un annuncio di locazione per un immobile non effettivamente esistente o comunque non nella sua disponibilità, facendo credere di poterlo concedere in locazione e determinando con tali artifici e raggiri la vittima a compiere la dazione di denaro», realizzando così il delitto di truffa.

1.2.3.- La disciplina censurata violerebbe altresì gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., sotto il profilo della necessaria proporzionalità della pena rispetto alla gravità del fatto di reato (è citata la sentenza n. 343 del 1993 di questa Corte).

Ad avviso del rimettente, pur potendosi considerare ragionevole l'inasprimento del massimo edittale previsto dall'art. 646, primo comma, cod. pen., finalizzato a sanzionare condotte dalla significativa carica offensiva, come ad esempio «appropriazioni di cifre ingenti commesse dagli amministratori di società di capitali», non altrettanto



potrebbe dirsi per l'introduzione di una pena minima di due anni di reclusione. Quest'ultima sarebbe irragionevolmente sproporzionata rispetto alle ipotesi - statisticamente assai comuni - in cui le modalità concrete della condotta, il rapporto tra autore del reato e vittima, la consistenza dell'offesa patrimoniale, rendano il disvalore del fatto decisamente contenuto.

Il caso di specie, in cui la condotta illecita è stata compiuta da un soggetto noto alla vittima, che ha potuto recuperare il denaro oggetto di appropriazione, e ha cagionato una lesione patrimoniale «non irrisoria», ma «comunque contenuta», mostrerebbe emblematicamente la «manifesta [...] incapacità della attuale cornice edittale dell'art. 646 c.p. di essere adeguata rispetto alle plurime ipotesi sussumibili in detta fattispecie e prevedere per ciascuna di esse una pena equa e capace di assolvere al necessario compito rieducativo, senza risultare eccessivamente afflittiva».

1.3.- Sulla scorta di tali considerazioni, il giudice *a quo* invoca un intervento di questa Corte che ridetermini il minimo edittale della pena detentiva prevista per il delitto di appropriazione indebita in sei mesi di reclusione, sulla falsariga di quanto previsto per le fattispecie di furto e truffa: fattispecie ritenute equiparabili, quando non superiori, quanto a disvalore delle condotte, e dunque idonee a costituire «precisi punti di riferimento già rinvenibili nel sistema legislativo» (è citata la sentenza n. 222 del 2018 di questa Corte).

Un simile intervento, ad avviso del rimettente, «sarebbe rispettoso della scelta discrezionale del Legislatore di inasprire il trattamento sanzionatorio precedentemente previsto per l'appropriazione indebita, ma altresì capace di [...] garantire una cornice edittale (reclusione da sei mesi a cinque anni) che consenta al giudice di poter adeguare la pena al caso concreto, nel rispetto della necessaria proporzionalità della stessa».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

2.1.- L'inammissibilità discenderebbe dalla mancata considerazione, da parte del rimettente, della possibilità di applicare, in ragione degli elementi di fatto che connotano il caso di specie, «istituti in grado di alleggerire la risposta sanzionatoria», quali la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto (art. 131-*bis*) o la causa di estinzione del reato di cui all'art. 162-*ter* cod. pen.

2.2.- Le questioni sarebbero, in ogni caso, non fondate.

I delitti di furto e di truffa non costituirebbero idonei *tertia comparationis*, attese le peculiarità che connotano il reato di appropriazione indebita, fattispecie «spesso collegata a fenomeni corruttivi ed in genere reati contro la pubblica amministrazione» e caratterizzata dalla «peculiare posizione giuridica del soggetto attivo» e dalla sussistenza di «un rapporto privilegiato con la persona offesa».

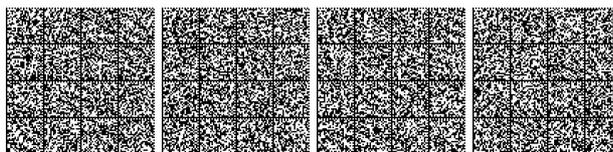
La pena edittale prevista dall'art. 646, primo comma, cod. pen, potrebbe peraltro essere adeguata alla gravità del caso concreto attraverso gli istituti contemplati dagli artt. 131-*bis* e 162-*ter* cod. pen. nonché attraverso il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche come prevalenti.

Il legislatore avrebbe compiuto una precisa valutazione circa la gravità del reato di cui all'art. 646 cod. pen., escludendone l'equiparazione, quanto al trattamento sanzionatorio, ad altre fattispecie ad esso accomunate solo da «similitudini relative al bene giuridico protetto o all'elemento psicologico richiesto».

Tale soluzione normativa presenterebbe «inevitabilmente margini di opinabilità», ma ciò non sarebbe sufficiente a fondare un giudizio di manifesta irragionevolezza della disposizione censurata, che potrebbe formularsi solo in presenza di un «uso distorto della discrezionalità che raggiunga una soglia di evidenza tale da atteggiarsi alla stregua di una figura per così dire sintomatica di “eccesso di potere” e, dunque, di sviamento rispetto alle attribuzioni che l'ordinamento assegna alla funzione legislativa» (sono citate l'ordinanza n. 297 del 1998 e la sentenza n. 313 del 1995 di questa Corte).

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 646, primo comma, cod. pen., nella parte in cui punisce la condotta di appropriazione indebita con la reclusione da due a cinque anni, oltre alla multa, anziché con la reclusione da sei mesi a cinque anni, oltre alla multa.



In sostanza, il giudice *a quo* censura la scelta - compiuta dalla legge n. 3 del 2019 - di innalzare la pena minima dalla previgente soglia di quindici giorni a quella di due anni di reclusione, ritenendo che essa conduca all'irrogazione di pene sproporzionate, sia rispetto a quelle applicabili per i contigui delitti di furto e truffa, sia - intrinsecamente - in rapporto alla concreta gravità di una vasta gamma di condotte sussumibili entro la fattispecie criminosa, ma di contenuto disvalore offensivo rispetto al bene giuridico protetto.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità delle questioni per non avere il rimettente adeguatamente considerato la possibilità di applicare, nel caso concreto, la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. e la causa di estinzione del reato per condotte riparatorie di cui all'art. 162-*ter* cod. pen.

L'eccezione non è fondata.

Il giudice rimettente ha plausibilmente motivato (*supra*, punto 1.1. del Ritenuto in fatto) sulla ritenuta inapplicabilità nel caso concreto di entrambi gli istituti. Tanto basta, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini del vaglio della rilevanza delle questioni sollevate (*ex multis*, sentenze n. 192 e n. 145 del 2023).

3.- Le questioni sono fondate.

3.1.- Da sempre questa Corte ha riconosciuto l'ampia discrezionalità del legislatore nella definizione della propria politica criminale, e in particolare nella determinazione delle pene applicabili a chi abbia commesso reati, così come nella stessa selezione delle condotte costitutive di reato (*ex multis*, sentenze n. 207 del 2023 e n. 117 del 2021).

Discrezionalità, tuttavia, non equivale ad arbitrio.

Qualsiasi legge dalla quale discendano compressioni dei diritti fondamentali della persona deve potersi razionalmente giustificare in relazione a una o più finalità legittime perseguite dal legislatore; e i mezzi prescelti dal legislatore non devono risultare manifestamente sproporzionati rispetto a quelle pur legittime finalità.

Il controllo sul rispetto di tali limiti spetta a questa Corte, che è tenuta a esercitarlo con tanta maggiore attenzione, quanto più la legge incida sui diritti fondamentali della persona.

Il che paradigmaticamente accade rispetto alle leggi penali, che sono sempre suscettibili di incidere, oltre che su vari altri diritti fondamentali, sulla libertà personale dei loro destinatari.

3.2.- Dalla data di entrata in vigore del codice penale del 1930 sino al 2019 il delitto di appropriazione indebita di cui all'art. 646 cod. pen. è stato punito, nella sua forma base, con la reclusione «fino a tre anni», oltre alla multa. Per effetto della regola generale di cui all'art. 23 cod. pen., la pena detentiva minima prevista per il delitto era, dunque, quella di quindici giorni di reclusione.

L'art. 1, comma 1, lettera *u*), della legge n. 3 del 2019 ha reso sensibilmente più severa tale cornice edittale, che spazia ora da un minimo di due anni di reclusione sino a un massimo di cinque, accanto alla multa da 1.000 a 3.000 euro.

Le ragioni di tale brusco innalzamento del trattamento sanzionatorio del delitto di appropriazione indebita, dovuto a un emendamento (n. 1.120, Di Sarno e altri) introdotto nella seduta del 15 novembre 2018 delle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e II (Giustizia) della Camera, non sono state in alcun modo illustrate nel corso del dibattito parlamentare che ha condotto all'approvazione complessiva della legge n. 3 del 2019, ufficialmente rubricata «Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici».

In mancanza di indicazioni desumibili dai lavori preparatori, occorre dunque comprendere se l'inasprimento della cornice edittale per il delitto di appropriazione indebita, e in particolare l'innalzamento del minimo della pena detentiva in misura pari - come osserva il rimettente - a quarantotto volte il minimo originario, presentino una connessione razionale con gli obiettivi di fondo della legge n. 3 del 2019; o, quanto meno, appaiano razionalmente collegabili a una qualche discernibile finalità, anche distinta da quelle che ispirano le restanti disposizioni della legge.

A questo riguardo, potrebbe in ipotesi valorizzarsi la motivazione contenuta nella relazione illustrativa all'originario disegno di legge A.C. 1189, dal quale è scaturita poi la legge n. 3 del 2019, a sostegno della scelta di intervenire sull'art. 649-*bis* cod. pen. per ampliare le ipotesi di procedibilità d'ufficio del delitto di appropriazione indebita (e in particolare per estenderla a quelle aggravate ai sensi dell'art. 646, secondo comma o dell'art. 61, primo comma, numero 11, cod. pen., ove ricorressero non solo aggravanti a effetto speciale, ma anche l'incapacità della persona offesa per età o infermità, o ancora un danno di rilevante gravità in capo a quest'ultima).

«[S]ebbene non si tratti di un delitto contro la pubblica amministrazione» - si legge nella relazione - «il reato di appropriazione indebita è strumento che consente comunemente (come il reato di falso in bilancio o i reati tributari) di formare provviste illecite utilizzabili per il pagamento del prezzo della corruzione. Sembra pertanto opportuno, nella prospettiva di un contrasto efficace non solo dei fenomeni corruttivi, ma anche delle attività prodromiche alla corruzione, mantenere la procedibilità d'ufficio per le ipotesi di maggiore gravità di appropriazione indebita».



Tuttavia, è evidente che una simile motivazione - impiegata per illustrare la scelta di prevedere la procedibilità d'ufficio per le appropriazioni indebite ritenute «di maggiore gravità» - non è in grado di fornire alcuna giustificazione razionale della scelta di innalzare di quarantotto volte la pena minima della fattispecie base di appropriazione indebita. Pena minima che è destinata ad applicarsi, proprio al contrario, ai fatti meno gravi tra quelli compresi nel raggio dell'art. 646 cod. pen., i quali - nella gran maggioranza dei casi - nulla hanno a che vedere con condotte prodromiche alla corruzione, e in particolare con la costituzione di “fondi neri” dai quali poter attingere per tale scopo.

Se, dunque, può comprendersi la scelta del legislatore del 2019 di innalzare la pena massima dell'appropriazione indebita, in relazione alla necessità di colpire severamente condotte appropriative che l'esperienza ha mostrato essere potenzialmente prodromiche a pratiche corruttive, resta del tutto oscura la ragione che lo ha indotto anche ad innalzare in maniera così aspra il minimo edittale. E ciò a fronte del dato di comune esperienza che il delitto di appropriazione indebita comprende condotte di disvalore assai differenziato: produttive ora di danni assai rilevanti alle persone offese, ora (come nel caso oggetto del giudizio *a quo*) di pregiudizi patrimoniali in definitiva modesti, anche se non necessariamente di particolare tenuità ai sensi dell'art. 131-bis cod. pen.

L'assenza di qualsiasi plausibile giustificazione - ricavabile dai lavori preparatori, o comunque ricostruibile dall'interprete sulla base delle rationes ascrivibili alla riforma - di un così rilevante inasprimento della pena per tutti i fatti di appropriazione indebita, e conseguentemente di una compressione assai più gravosa della libertà personale per i destinatari del precetto penale rispetto alla situazione preesistente, rende di per sé costituzionalmente illegittima la disciplina censurata, al duplice metro degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. evocati dal rimettente.

3.3.- Inoltre, per effetto dell'innalzamento del limite edittale minimo il trattamento sanzionatorio dell'appropriazione indebita finisce oggi per essere assai più gravoso di quello riservato al furto e alla truffa, assunti entrambi quali *tertium comparationis* dal rimettente.

Certo, come osserva l'Avvocatura generale dello Stato, appropriazione indebita, furto e truffa sono reati accomunati bensì dalla loro attitudine offensiva del patrimonio, ma restano caratterizzati da modalità esecutive differenti, che non necessariamente esigono una risposta sanzionatoria identica da parte del legislatore: il quale resta libero, ad esempio, di connotare in termini di minore gravità la circostanza che nell'appropriazione indebita il recupero della cosa o del denaro sia normalmente agevolato dal rapporto di conoscenza che lega autore e vittima, ovvero - all'opposto - di assegnare uno speciale disvalore a una condotta caratterizzata dalla violazione della fiducia che chi consegna ad altri una propria cosa o una somma di denaro normalmente ripone nella correttezza del contraente nell'adempimento delle sue obbligazioni.

E tuttavia, non può non rilevarsi la macroscopica disparità di trattamento sanzionatorio, generata dall'attuale disciplina, tra l'appropriazione indebita di una somma di 200 euro, come quella oggetto del giudizio *a quo*, e un furto o una truffa che producano esattamente il medesimo danno patrimoniale alla persona offesa: sei mesi di reclusione in queste ultime ipotesi; due anni, e dunque quattro volte tanto, nel caso di appropriazione indebita.

Tale irragionevole disparità di trattamento è particolarmente evidente ove si consideri la difficoltà, su cui si sofferma da sempre la dottrina penalistica, di tracciare la linea discrezionale tra furto e appropriazione indebita da un lato, e truffa e appropriazione indebita dall'altro; ed è ulteriormente dimostrata dalla contiguità criminologica tra questi due ultimi reati, ben evidenziata dall'ordinanza di rimessione proprio in relazione al caso dell'agente immobiliare che si appropri della somma versatagli dal contraente a titolo di cauzione. A parità di danno patrimoniale arrecato al proprio cliente, infatti, l'agente immobiliare commette truffa qualora millanti un mandato inesistente con il proprietario dell'immobile offerto in vendita o in locazione, restando così soggetto alla pena minima di sei mesi di reclusione; e si rende invece responsabile di appropriazione indebita, soggiacendo così (illogicamente) a una pena minima quadruplicata, quando il mandato sia stato effettivamente conferito, ma il contratto non si concluda per la successiva indisponibilità del proprietario a vendere o a locare l'immobile.

Simili sperequazioni sanzionatorie pongono seriamente in discussione il canone della coerenza tra le norme dell'ordinamento; canone «che nel campo delle norme del diritto è l'espressione del principio di eguaglianza di trattamento tra eguali posizioni sancito dall'art. 3» Cost. (sentenza n. 204 del 1982, punto 11.1. del Considerato in diritto). E ciò proprio in un settore dell'ordinamento così delicato, per lo speciale rilievo costituzionale degli interessi in gioco, come il sistema penale.

3.4.- La manifesta sproporzione delle pene che la disposizione censurata può produrre nel caso concreto non è, infine, resa sostanzialmente innocua per i destinatari - come invece ritiene l'Avvocatura generale dello Stato - dalla possibilità di applicare le diminuzioni di pena conseguenti ad eventuali attenuanti, anche generiche, o ancora di ritenere



il fatto non punibile ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. o il reato estinto ai sensi dell'art. 162-*ter* cod. pen.; né, tanto meno, dalla possibilità di ottenere una ulteriore diminuzione connessa alla scelta del rito, ovvero - ancora - di accedere alla sospensione condizionale della pena o comunque a pene sostitutive di carattere non detentivo.

Quanto alle circostanze attenuanti, la loro effettiva sussistenza nel caso concreto non può assumersi in via generale, neppure per ciò che concerne le attenuanti generiche. Come ha, anzi, rammentato recentemente questa Corte, queste ultime «non svolgono nel sistema una funzione genericamente indulgenziale, quasi si trattasse di un beneficio sistematicamente concesso a qualsiasi condannato. [...] [A]lle attenuanti generiche compete piuttosto l'essenziale funzione di attribuire rilevanza, ai fini della commisurazione della sanzione, a specifiche e puntuali caratteristiche del singolo fatto di reato o del suo autore [...] che connotano il fatto di un minor disvalore, rispetto a quanto la conformità della condotta alla figura astratta del reato lasci a prima vista supporre» (sentenza n. 197 del 2023, punto 5.3.2. del Considerato in diritto). Specifiche e puntuali caratteristiche che il giudice dovrebbe poter rilevare nel singolo caso concreto, dandone conto nella motivazione; senza che, invece, il giudice sia di fatto costretto a riconoscere le attenuanti generiche al solo scopo di evitare l'irrogazione di una pena sproporzionata, altrimenti imposta dal minimo edittale, in relazione all'esiguo disvalore del fatto concreto (sentenza n. 63 del 2022, punto 4.6. del Considerato in diritto).

Per ragioni analoghe non può essere considerato sufficiente a ovviare alla manifesta sproporzione del minimo edittale la possibilità per il giudice di riconoscere la sussistenza della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. ovvero la causa di estinzione del reato di cui all'art. 162-*ter* cod. pen. Entrambi gli istituti sono infatti condizionati al ricorrere di stringenti requisiti normativi, che non è detto sussistano nel caso concreto; non riuscendo così a impedire che fatti di appropriazione indebita di tenue disvalore - ma per qualsiasi ragione non coperti dall'art. 131-*bis* cod. pen. - siano assoggettati alla gravosa pena minima prevista dalla disposizione censurata, in violazione dei principi costituzionali all'esame.

Quanto alle diminuzioni connesse al rito, occorre qui ricordare che la scelta di un rito alternativo costituisce un diritto dell'imputato, il quale ha la possibilità di rinunciare a talune garanzie del contraddittorio in cambio di uno sconto significativo della pena che il giudice potrà poi irrogare nei suoi confronti. Ma di un mero diritto, per l'appunto, si tratta: l'imputato non ha, invece, alcun onere di optare per un rito semplificato - rinunciando così al complesso delle garanzie riconosciutegli, in particolare, dall'art. 111 Cost. - al solo fine di ottenere l'applicazione di una pena non sproporzionata, o meno sproporzionata, rispetto alla gravità del fatto di cui è accusato.

Infine, la circostanza che il minimo edittale stabilito dal legislatore sia ancora compatibile con la sospensione condizionale della pena - nonché, oggi, con l'applicazione di pene sostitutive delle pene detentive brevi - non esclude di per sé che essa possa essere considerata manifestamente sproporzionata alla gravità del reato, quanto meno con riferimento ai fatti rientranti nella fattispecie astratta, ma contrassegnati in concreto da minor disvalore. Tant'è vero che, già trent'anni or sono, la sentenza n. 341 del 1994 ebbe a dichiarare l'illegittimità costituzionale della pena minima di sei mesi di reclusione allora prevista per il delitto di oltraggio, nonostante la pacifica possibilità di sospendere condizionalmente quella pena.

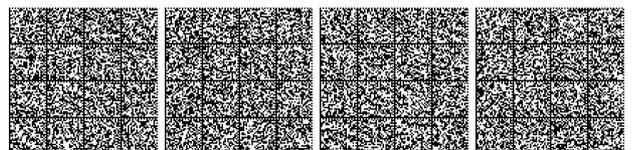
3.5.- Resta assorbito ogni ulteriore profilo di censura.

4.- Così accertata la violazione dei parametri costituzionali evocati dal rimettente, si tratta ora, per questa Corte, di stabilire un rimedio appropriato a tale violazione.

4.1.- Il giudice *a quo* aspira a una pronuncia che sostituisca l'attuale pena minima di due anni di reclusione con quella di sei mesi, equiparandola così a quella oggi prevista per le fattispecie base di furto e di truffa.

Il rimedio suggerito dal rimettente si muove, dichiaratamente, nell'orizzonte delle soluzioni «costituzionalmente adeguate» (sentenza n. 40 del 2019, punto 4.2. del Considerato in diritto), ossia tratte da discipline «già esistenti» (sentenza n. 236 del 2016, punto 4.4. del Considerato in diritto), che consentono a questa Corte «di porre rimedio nell'immediato al vulnus riscontrato, senza creare insostenibili vuoti di tutela degli interessi di volta in volta tutelati dalla norma incriminatrice incisa dalla propria pronuncia», restando poi ferma «la possibilità per il legislatore di intervenire in qualsiasi momento a individuare, nell'ambito della propria discrezionalità, altra - e in ipotesi più congrua - soluzione sanzionatoria, purché rispettosa dei principi costituzionali» (sentenza n. 222 del 2018, punto 8.1. del Considerato in diritto; *ex multis*, nello stesso senso, sentenze n. 95 del 2022, punto 5 del Considerato in diritto, e n. 252 del 2020, punto 4.6. del Considerato in diritto).

4.2.- Come più volte precisato dalla più recente giurisprudenza costituzionale, peraltro, «il petitum dell'ordinanza di rimessione ha la funzione di chiarire il contenuto e il verso delle censure mosse dal giudice rimettente», ma non vincola questa Corte, che, «ove ritenga fondate le questioni, rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata» (sentenza n. 221 del 2023, punto 4 del Considerato in diritto; in senso conforme, più di recente, sentenza n. 12 del 2024, punto 8 del Considerato in diritto).



E al riguardo, si deve ribadire che «[l]’esigenza di far ricorso a una pronuncia di tipo manipolativo, che sostituisca la sanzione censurata con altra conforme a Costituzione, si pone imprescindibilmente solo allorché la lacuna di punibilità che conseguirebbe a una pronuncia ablativa, non colmabile tramite l’espansione di previsioni sanzionatorie coesistenti, si riveli foriera di “insostenibili vuoti di tutela” per gli interessi protetti dalla norma incisa (sentenza n. 222 del 2018): come, ad esempio, quando ne derivasse una menomata protezione di diritti fondamentali dell’individuo o di beni di particolare rilievo per l’intera collettività rispetto a gravi forme di aggressione, con eventuale conseguente violazione di obblighi costituzionali o sovranazionali» (sentenza n. 185 del 2021, punto 3 del Considerato in diritto). Laddove invece una simile situazione non ricorra, come nel caso deciso dalla pronuncia appena citata, l’intervento rimediabile di questa Corte ben può limitarsi all’ablazione, totale o parziale, della disposizione censurata.

4.3.- Rispetto alla disposizione ora sottoposta all’esame, la sua *reductio ad legitimitatem* esige la sola dichiarazione di illegittimità costituzionale della pena minima di due anni di reclusione, suscettibile di produrre in singoli casi concreti pene manifestamente sproporzionate per eccesso. L’ablazione del minimo - tecnicamente attuabile con la sostituzione dell’inciso «da due a cinque anni» con l’inciso «fino a cinque anni» - determina infatti la riespansione della regola generale di cui all’art. 23 cod. pen., che stabilisce in quindici giorni la durata minima della reclusione ogniquale volta la legge non disponga diversamente.

Una tale soluzione - che corrisponde, del resto, a quella rimasta in vigore per il delitto di appropriazione indebita dal 1931 sino alla riforma del 2019 - non crea alcun insostenibile vuoto di tutela per il patrimonio, che continuerà ad essere efficacemente tutelato grazie alla pena prevista dall’art. 646 cod. pen., suscettibile di essere applicata dal giudice - nell’ipotesi delittuosa base - sino a un massimo di cinque anni di reclusione.

Al contempo, questa soluzione consentirà al legislatore di valutare se intervenire, nell’esercizio della sua discrezionalità, equiparando la pena minima per l’appropriazione indebita alla medesima soglia oggi stabilita per il furto e la truffa, ovvero stabilendone una diversa durata, tenendo conto del suo peculiare disvalore, e comunque entro i limiti dettati dal principio di proporzionalità tra gravità del reato e severità della pena.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 646, primo comma, del codice penale, come modificato dall’art. 1, comma 1, lettera u), della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), nella parte in cui prevede la pena della reclusione «da due a cinque anni» anziché «fino a cinque anni».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

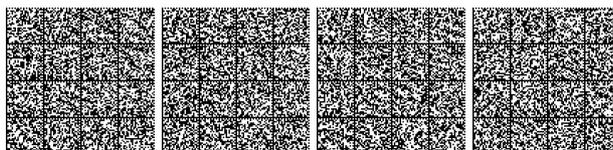
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 marzo 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 47

Sentenza 24 gennaio - 25 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Misure a tutela del decoro urbano - Reiterazione, nonostante l'ordine di allontanarsi, delle condotte idonee a impedire l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture serventi i servizi di trasporto - Conseguente pericolo per la sicurezza intesa come ordinato vivere civile, sulla base di un giudizio prognostico, di tipo probabilistico - Possibile ulteriore divieto di accesso, per un periodo non superiore a dodici mesi, in una o più delle aree espressamente specificate nel provvedimento prefettizio - Denunciata violazione, anche in via convenzionale, della libertà di circolazione e del principio di proporzionalità e ragionevolezza - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

**Reati e pene - Misure a tutela del decoro urbano - Trasgressione dell'ordine, valido per 48 ore dall'accertamento, di allontanarsi dalle infrastrutture serventi i servizi di trasporto imposto a chi ponga in essere condotte (stazionamento o di occupazione di spazi) che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle medesime - Sanzione amministrativa pecuniaria - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza della questione.**

- Decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, artt. 9, comma 1, e 10, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 16 e 117, primo comma; Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 2.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

*Giudici :* Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, e 10, commi 1 e 2, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di G. P., con ordinanza del 30 gennaio 2023, iscritta al n. 28 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 23 gennaio 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 24 gennaio 2024 il Giudice relatore Franco Modugno;

deliberato nella camera di consiglio del 24 gennaio 2024.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 30 gennaio 2023, iscritta al n. 28 del registro ordinanze 2023, il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 10, comma 2, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, in riferimento agli artt. 3, 16 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

b) degli artt. 9, comma 1, e 10, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, in riferimento all'art. 16 Cost.;

c) dell'art. 9, comma 1, del medesimo decreto-legge, come convertito, in riferimento all'art. 3 Cost.

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito del processo nei confronti di una persona imputata del reato previsto dall'art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, per non aver osservato il provvedimento del Questore di Firenze che, ai sensi della medesima disposizione, gli aveva vietato di accedere per sei mesi nella stazione ferroviaria Santa Maria Novella, nonché nella piazza antistante e in due vie ad essa limitrofe.

Il rimettente riferisce altresì che, alla luce delle risultanze processuali, il provvedimento si basava sul rilievo che all'imputato era stata applicata, in tre precedenti occasioni, la sanzione amministrativa prevista dall'art. 9, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, con contestuale ordine di allontanamento dal luogo, per aver impedito l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture dell'anzidetta stazione: condotte dalle quali si era ritenuto che potesse derivare un pericolo per la sicurezza, anche in ragione del fatto che il loro autore risultava «gravato da precedenti di polizia per numerosi reati». Nelle predette occasioni, in particolare, l'interessato, violando i divieti di stazionamento nell'area ferroviaria, aveva richiesto, «con atteggiamento insistente e fastidioso», denaro alle persone intente ad acquistare titoli di viaggio presso le macchine emittitrici automatiche o che utilizzavano la scalinata di accesso alla stazione, impedendo così la regolare fruizione di tali macchine e delle aree interne dell'infrastruttura.

Prima che spirasse il termine di operatività del divieto di accesso disposto dal Questore, l'imputato era stato trovato dalle forze dell'ordine nella piazza antistante lo scalo ferroviario, senza fornire alcuna giustificazione della sua presenza in loco. Sussisterebbero, pertanto - ad avviso del giudice *a quo* -, gli estremi del reato contestato.

1.2.- Il rimettente reputa tuttavia pregiudiziale, rispetto all'affermazione della responsabilità penale dell'imputato, la verifica della conformità a Costituzione degli artt. 9, comma 1, e 10, commi 1 e 2, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito.

Secondo il giudice *a quo*, le questioni sarebbero rilevanti, giacché, ove sopravvenisse la dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa che fonda il potere del questore di adottare la misura di prevenzione la cui inosservanza è oggetto di accertamento nel giudizio principale, ciò varrebbe a «porre nel nulla» la misura medesima, con conseguente venir meno del reato.

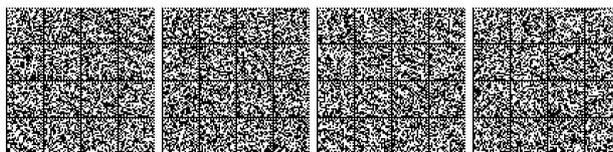
1.3.- Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice *a quo* osserva che il d.l. n. 14 del 2017, come convertito, nel prefigurare un complesso di interventi urgenti volti a salvaguardare la sicurezza delle città, ha introdotto, all'art. 9, nuove «[m]isure a tutela del decoro di particolari luoghi».

Il comma 1 di tale articolo assoggetta, in specie, a sanzione amministrativa pecuniaria chiunque, in violazione di divieti di stazionamento o di occupazione di spazi, ponga in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture dei servizi di trasporto ivi indicati. Contestualmente all'accertamento della condotta illecita, viene inoltre ordinato al trasgressore l'allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto: ordine che - come specificato dall'art. 10, comma 1 - ha una efficacia di quarantotto ore e la cui violazione comporta un'ulteriore sanzione amministrativa pecuniaria.

In forza del comma 2 dell'art. 9, il provvedimento di allontanamento è disposto, altresì, nei confronti di chi, nelle stesse aree, commetta gli illeciti di ubriachezza, atti contrari alla pubblica decenza, commercio abusivo, esercizio abusivo dell'attività di parcheggiatore o guardamacchine e vendita senza autorizzazione di biglietti di accesso a manifestazioni sportive.

Il comma 3 prevede, poi, che i regolamenti di polizia urbana possano individuare ulteriori aree urbane, aventi le destinazioni ivi elencate (presidi sanitari, scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei e via dicendo), alle quali si estende l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi precedenti.

A propria volta, l'art. 10 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, dopo aver disciplinato, al comma 1, l'ordine di allontanamento adottato dagli organi accertatori ai sensi del precedente articolo (prevedendone in specie la trasmissione al questore), stabilisce, al comma 2, che «[n]ei casi di reiterazione delle condotte di cui all'articolo 9, commi 1 e 2, il questore, qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, può disporre, con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a dodici mesi, il divieto di accesso ad una o più delle aree di cui all'articolo 9, espressamente specificate nel provvedimento, individuando, altresì, modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto». La violazione del divieto è punita con la pena dell'arresto da sei mesi a un anno.



I citati articoli delineerebbero, quindi, in sostanza, una «fattispecie a formazione progressiva», nella quale le misure approntate a tutela della sicurezza urbana sono via via aggravate, fino a culminare - in caso di violazione del provvedimento del questore (cosiddetto DASPO urbano) - in un reato contravvenzionale.

1.4.- A parere del giudice *a quo*, la normativa ora ricordata genererebbe plurimi dubbi di legittimità costituzionale. Essi investirebbero, anzitutto, la misura del divieto di accesso contemplata dall'art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito.

1.4.1.- Il provvedimento del questore comporterebbe, infatti, una limitazione della libertà di circolazione del destinatario, inibendogli per un lungo periodo di tempo l'accesso ad alcune aree cittadine, di norma liberamente fruibili.

Nel garantire la libertà di circolazione dei cittadini, l'art. 16 Cost. fa salve, peraltro, solo «le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza». Escluso che nell'ipotesi in esame vengano in rilievo «motivi di sanità», quanto ai motivi di «sicurezza» il rimettente rileva come questa Corte abbia chiarito, fin dagli inizi della sua attività, che al termine «sicurezza» va attribuito il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio dei diritti garantiti dalla Costituzione, senza essere minacciati da offese alla propria personalità fisica o morale: si tratta, dunque, dell'«ordinato vivere civile» (è citata la sentenza n. 2 del 1956).

La disposizione censurata, nel subordinare il divieto di accesso, oltre che alla reiterazione delle condotte di cui all'art. 9, commi 1 e 2, alla circostanza che «dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza», farebbe tuttavia riferimento a un concetto di sicurezza molto più ampio di quello ora indicato. L'art. 4 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, stabilisce, infatti, che per «sicurezza urbana» deve intendersi, ai fini del medesimo decreto, «il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni».

Al riguardo, il giudice *a quo* ricorda come questa Corte - chiamata a pronunciarsi su leggi regionali per denunciata violazione del riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost. - abbia sottolineato che il d.l. n. 14 del 2017, come convertito, ha accolto un'ampia accezione della sicurezza, che vede affiancata alla sicurezza in senso stretto (o primaria), costituente il nucleo duro della competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., una sicurezza in senso lato (o secondaria), atta a ricomprendere funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime competenze legislative di spettanza anche regionale (è citata la sentenza n. 285 del 2019).

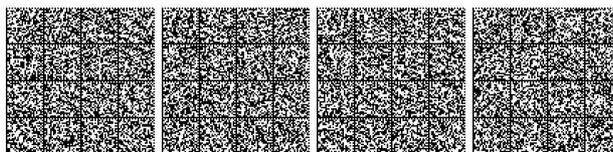
Di là dagli aspetti inerenti al riparto di competenze, si sarebbe - secondo il rimettente - al cospetto di un concetto di sicurezza «onnivoro», che abbraccia, oltre agli interessi essenziali per il mantenimento di una ordinata convivenza civile, anche profili di carattere estetico o afferenti ai costumi, come il «decoro».

Vari elementi deporrebbero, d'altro canto, nel senso che la «sicurezza» cui allude l'art. 10, comma 2, debba essere intesa proprio in questo significato molto ampio: il Capo II del decreto, entro il quale la disposizione è collocata, fa espresso riferimento, infatti, nel titolo al «decoro urbano»; l'art. 9, che prevede le condotte la cui reiterazione legittima il provvedimento del questore, reca la rubrica «[m]isure a tutela del decoro di particolari luoghi»; la stessa natura di alcune di tali condotte evocerebbe interessi che esorbitano dai presupposti di un ordinato vivere civile; nella disposizione censurata, inoltre, il termine «sicurezza» non è accompagnato dall'aggettivo «pubblica», né associato al concetto di «ordine».

Si dovrebbe, quindi, concludere che la norma in discorso consente limitazioni alla libertà di circolazione in funzione di tutela di interessi (la sicurezza urbana) che trascendono la sicurezza cui ha riguardo l'art. 16 Cost., violando di conseguenza quest'ultimo.

1.4.2.- Il vulnus denunciato risulterebbe ulteriormente accentuato dal fatto che l'art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, non esige neppure, ai fini dell'adozione della misura, che sussista un pericolo per la sicurezza, pur così latamente intesa, e cioè che sia probabile la verifica di un pregiudizio per l'interesse avuto di mira, ma richiede semplicemente che dalla condotta tenuta «possa derivare pericolo per la sicurezza», rendendo quindi sufficiente «una mera possibilità non qualificata».

Ciò indurrebbe a dubitare della legittimità costituzionale della norma anche in riferimento al «principio di proporzionalità/ragionevolezza dell'intervento legislativo», desumibile dall'art. 3 Cost.: verrebbe, infatti, imposto un sacrificio a un diritto fondamentale senza che ciò sia strettamente necessario, essendo solo eventuale il pericolo per l'interesse che il legislatore intende tutelare (interesse delineato, per di più, «in termini particolarmente generici, quasi onnicomprensivi»).



1.4.3.- La descrizione in termini molto ampi e generici dei presupposti della misura lascerebbe, inoltre, all'autorità amministrativa eccessivi margini di apprezzamento, in contrasto con il principio affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza 23 febbraio 2017, De Tommaso contro Italia, proprio con riguardo alla libertà di circolazione tutelata dall'art. 2 Prot. n. 4 CEDU: principio secondo cui ogni norma che costituisca la base legale di un'interferenza nei diritti fondamentali della persona deve essere connotata da sufficiente precisione e determinatezza, sì da offrire effettiva protezione contro le ingerenze arbitrarie da parte delle autorità pubbliche.

Nella specie, la «non chiarissima» descrizione della condotta di cui all'art. 9, comma 1, il concetto «onnivoro o quanto meno ambiguo» di sicurezza recepito dall'art. 10, comma 2, e la circostanza che sia sufficiente un pericolo anche solo eventuale per la sicurezza stessa al fine di legittimare il provvedimento del questore, sarebbero tutti elementi che contribuiscono a rendere la norma non sufficientemente precisa e determinata, lasciando di conseguenza l'individuo esposto al sostanziale arbitrio dell'autorità amministrativa.

1.4.4.- Gli elementi dianzi indicati, di carattere letterale e sistematico, non consentirebbero, d'altra parte, una interpretazione della disposizione censurata conforme ai principi costituzionali evocati: si tratterebbe, infatti, «di stravolgerne la portata e non semplicemente d'interpretarla».

1.5.- Il rimettente dubita, in secondo luogo, della legittimità costituzionale della misura dell'ordine di allontanamento, disciplinata dagli artt. 9, comma 1, e 10, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito.

1.5.1.- A parere del giudice *a quo*, tale misura si porrebbe in contrasto, in modo ancor più evidente, con l'art. 16 Cost. Se l'art. 10, comma 2, subordina il provvedimento di divieto di accesso del questore, sia pure con le criticità dianzi indicate, alla sussistenza di un possibile pericolo per la sicurezza, le norme ora in esame, nel prevedere che l'organo accertatore ordini l'allontanamento del trasgressore per quarantotto ore dal luogo in cui è stata tenuta la condotta illecita - misura da reputare anch'essa limitativa della libertà di circolazione -, non fanno, per converso, alcun cenno a possibili motivi di sicurezza (o di sanità).

L'ordine in discorso - qualificabile, secondo il rimettente, come misura di prevenzione atipica - consegue quindi automaticamente alla rilevazione delle condotte di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 9, senza che l'organo accertatore abbia alcun potere di apprezzamento: profilo del quale, in fase di conversione del decreto-legge, lo stesso Servizio studi della Camera dei deputati aveva posto in evidenza la criticità, ricordando come questa Corte abbia più volte dichiarato l'illegittimità costituzionale delle presunzioni assolute di pericolosità sociale.

1.5.2.- Per altro verso, benché il giudizio *a quo* abbia ad oggetto il reato integrato dalla violazione del divieto di accesso disposto dal questore, e non già dell'ordine di allontanamento, la questione sarebbe - a parere del rimettente - egualmente rilevante.

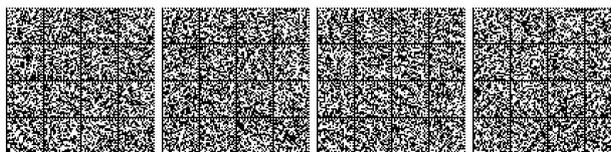
Come già posto in evidenza, infatti, gli artt. 9 e 10 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, delineerebbero una «fatti-specie a formazione progressiva», caratterizzata da un graduale inasprimento delle misure a tutela della sicurezza urbana. Ne seguirebbe che, indipendentemente dal dato letterale dell'art. 10, comma 2 - che collega il provvedimento del questore alla reiterazione delle condotte e al possibile pericolo per la sicurezza, e non pure ai precedenti provvedimenti di allontanamento -, qualora le disposizioni che contemplano tale ultima misura fossero ritenute costituzionalmente illegittime, «l'intero costruito», e quindi anche la norma che contempla il provvedimento del questore, «perderebbe[ro] ragionevolezza».

1.5.3.- Anche in questo caso, inoltre, non sarebbe possibile una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate, le quali impongono chiaramente all'organo accertatore di impartire l'ordine di allontanamento nel momento in cui rileva la condotta illecita, a prescindere da qualsiasi riferimento a pericoli per la sicurezza.

1.6.- Il rimettente ravvisa, infine, un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., nell'individuazione delle condotte illecite operata dall'art. 9, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito.

1.6.1.- Il legislatore ha, infatti, previsto l'ordine di allontanamento e il provvedimento di divieto di accesso nei confronti di chi, violando divieti di stazionamento o di occupazione di spazi, tenga condotte che impediscano l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture dei trasporti: condotte che potrebbero non avere alcuna rilevanza penale, così come non hanno rilevanza penale le condotte, contemplate dal comma 2 dello stesso art. 9 - non incluso, peraltro, dal rimettente fra le disposizioni sottoposte allo scrutinio di questa Corte -, di ubriachezza, atti contrari alla pubblica decenza e via dicendo. Analoghe misure non sono invece previste a carico di coloro che, nelle stesse aree, commettano fatti ben più pericolosi per la sicurezza e penalmente rilevanti.

Le misure in questione si applicherebbero, così, al clochard che dorma in terra, in corrispondenza di uno degli ingressi della stazione ferroviaria, impedendo l'accesso a quest'ultima, o al questuante collocato davanti alla biglietteria automatica (come pure all'ubriaco, non necessariamente molesto, che viaggi a bordo di un tram e al venditore



di oggetti minuti che operi nell'atrio di una fermata della metropolitana), mentre ne resta esente chi, nelle medesime aree, partecipi a risse o commetta fatti di minacce, percosse, lesioni, porto di armi bianche o di oggetti atti ad offendere senza giustificato motivo. Si tratta di reati per i quali l'arresto in flagranza non è consentito, o è consentito solo a talune condizioni, le quali potrebbero non ricorrere: sicché la funzione preventiva non potrebbe essere assolta dall'arresto.

Né a tale carenza potrebbe supplire la previsione dell'art. 10, comma 5, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, in base alla quale, nei casi di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nei luoghi e nelle aree di cui all'art. 9, la concessione della sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificamente individuati. Il divieto in parola potrebbe essere, infatti, disposto solo quando venga concessa la sospensione condizionale della pena e unicamente in rapporto a reati contro la persona o il patrimonio. Esso diverrebbe, in ogni caso, operativo solo con il passaggio in giudicato della sentenza, e quindi dopo un lungo lasso di tempo, quando invece, a fronte di condotte meno gravi, quali quelle descritte dai commi 1 e 2 dell'art. 9, il provvedimento è adottato dal questore in tempi prevedibilmente più veloci ed è immediatamente esecutivo.

1.6.2.- Il rimettente esclude, di nuovo, che sia possibile una interpretazione conforme a Costituzione, stante il dato testuale della disposizione censurata.

1.7.- A fronte della tipologia e della pluralità dei vizi denunciati, il giudice *a quo* ritiene conclusivamente di dover chiedere a questa Corte una pronuncia a carattere ablativo, e non già manipolativo, rilevando come essa non darebbe luogo a insostenibili vuoti di tutela per gli interessi tutelati.

2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate non fondate.

2.1.- Ad avviso della difesa dell'interveniente, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 16 e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU) potrebbero essere agevolmente superate, sulla base di una diversa interpretazione della nozione di «sicurezza» cui ha riguardo l'art. 10 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito.

A tal proposito, l'Avvocatura dello Stato rileva che questa Corte, con la sentenza n. 195 del 2019, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132 - che ha aggiunto all'elenco dei luoghi di cui all'art. 9, comma 3, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, i «presidi sanitari» e le «aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli» - ha affermato che la disposizione in questione persegue «la finalità di evitare le turbative dell'ordine pubblico nelle aree alle quali il regolamento di polizia può estendere l'applicabilità del DASPO urbano», e pertanto concerne la materia ordine pubblico e sicurezza, appartenente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, primo comma, lettera *h*), Cost.

La necessità di interpretare in senso restrittivo la nozione in discorso sarebbe sostenuta anche dalla giurisprudenza amministrativa, la quale ha ritenuto illegittimo il provvedimento di divieto di accesso adottato dal questore qualora la sua motivazione non renda palesi le ragioni per le quali la condotta contestata al trasgressore sarebbe idonea a causare un pericolo per la sicurezza pubblica.

Il concetto di sicurezza cui fa riferimento il citato art. 10 coinciderebbe quindi, in sostanza, con quello di «ordine pubblico»: il che renderebbe la disciplina censurata pienamente rispettosa del dettato dell'art. 16 Cost., escludendone, al tempo stesso, la paventata incompatibilità con la garanzia della libertà di circolazione assicurata dall'art. 2 Prot. n. 4 CEDU.

2.2.- Infondate sarebbero anche le censure prospettate dal giudice *a quo* in riferimento all'art. 3 Cost.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, per l'adozione del divieto di accesso sarebbe espressamente richiesto l'accertamento del pericolo per la sicurezza, quale requisito aggiuntivo rispetto alla reiterazione delle condotte che hanno dato luogo all'ordine di allontanamento: il che renderebbe privo di fondamento il dubbio di legittimità costituzionale afferente alla mancata previsione della necessaria sussistenza di un simile pericolo. Il controllo del giudice penale che, in sede di applicazione della norma che sanziona la violazione del provvedimento del questore, deve preliminarmente accertarne la legittimità, varrebbe altresì a scongiurare il rischio, prospettato nell'ordinanza di rimessione, che si irroghi una sanzione penale sulla base di una valutazione arbitraria della pericolosità del soggetto destinatario dell'ordine di allontanamento.

Anche la censura di violazione dell'art. 3 Cost. per disparità di trattamento rispetto a condotte più pericolose, talune delle quali penalmente rilevanti, risulterebbe priva di pregio.

In primo luogo, infatti, gli artt. 13 e 13-*bis* dello stesso d.l. n. 14 del 2017, come convertito, prevedono la possibilità di adottare un divieto di accesso a pubblici esercizi e locali di pubblico intrattenimento, nonché di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi, nei confronti di autori di reati in materia di stupefacenti, contro la persona o contro il patrimonio.



In secondo luogo, poi, nel prospettare il vulnus costituzionale in parola, il giudice *a quo* avrebbe preso in considerazione tipologie di reato molto diverse, non aventi carattere abituale o reiterato. Tali condotte non sarebbero assimilabili ai comportamenti molesti tenuti in alcune zone «sensibili» delle aree urbane, presi in considerazione dalla disciplina censurata, i quali, pur non essendo penalmente rilevanti, per loro abitualità e reiterazione possono intralciare la fruizione del trasporto pubblico.

3.- L'Avvocatura dello Stato ha ribadito la propria richiesta e le proprie difese con successiva memoria.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, solleva tre distinti gruppi di questioni di legittimità costituzionale, concernenti le particolari misure introdotte dagli artt. 9 e 10 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito.

1.1.- Il giudice *a quo* dubita, in primo luogo, della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, del citato decreto, in forza del quale, nei casi di reiterazione delle condotte di cui all'art. 9, commi 1 e 2, il questore, «qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza», può disporre, per un periodo non superiore a dodici mesi, il divieto di accesso a una o più delle aree di cui all'art. 9 (cosiddetto DASPO urbano).

Ad avviso del rimettente, la norma censurata si porrebbe in contrasto, anzitutto, con l'art. 16 Cost., in quanto, nel subordinare l'applicazione della misura alla sussistenza di un possibile pericolo per la sicurezza, farebbe riferimento a un concetto di sicurezza molto più ampio di quello contemplato dalla disposizione costituzionale quale ragione di possibili limitazioni alla libertà di circolazione: concetto da intendere, in base alle indicazioni di questa Corte, come garanzia della libertà dei cittadini di svolgere le loro attività al riparo da offese alla loro personalità fisica e morale. La misura prefigurata dalla disposizione in esame costituirebbe, infatti, uno strumento di tutela della «sicurezza urbana», quale definita dall'art. 4 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito: nozione che esorbita dal mantenimento dei presupposti dell'ordinato vivere civile, abbracciando anche profili di carattere estetico o attinenti ai costumi, quale il «decoro urbano».

Sarebbe violato, altresì, l'art. 3 Cost., per difetto di ragionevolezza e proporzionalità della misura, in quanto la norma denunciata non esige nemmeno che sussista un pericolo per la sicurezza così largamente intesa, e cioè che appaia probabile la verifica di un pregiudizio per essa, ma richiede soltanto che vi sia la possibilità, non qualificata, di tale pericolo. Verrebbe, di conseguenza, imposto un sacrificio a un diritto fondamentale senza che ciò sia strettamente necessario, essendo meramente eventuale il pericolo per l'interesse che il legislatore ha inteso tutelare.

La norma censurata si porrebbe in contrasto, da ultimo, con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, concernente la libertà di circolazione, in quanto non individuerebbe con sufficiente precisione i presupposti di applicazione della misura. La «non chiarissima» descrizione della condotta di cui all'art. 9, comma 1, il concetto «onnivoro o quanto meno ambiguo» di sicurezza e il fatto che, ai fini dell'adozione del divieto di accesso, basti un pericolo anche solo eventuale per quest'ultima, attribuirebbero, infatti, margini di discrezionalità troppo ampi alle autorità amministrative, in contrasto con il principio affermato dalla Corte EDU nella sentenza 23 febbraio 2017, De Tommaso contro Italia.

1.2.- Il rimettente dubita, in secondo luogo, della legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, e 10, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, i quali prevedono che, contestualmente all'accertamento delle condotte illecite di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 9, l'organo accertatore ordini al trasgressore l'allontanamento per quarantotto ore dal luogo in cui è stato commesso il fatto.

Tali disposizioni violerebbero in modo ancor più evidente l'art. 16 Cost., in quanto l'applicazione della misura in questione, limitativa anch'essa della libertà di circolazione, conseguirebbe automaticamente alla rilevazione delle condotte illecite, a prescindere da ogni collegamento con motivi di sicurezza (o sanità) e senza lasciare alcun margine di apprezzamento all'organo accertatore.

1.3.- Da ultimo, il Tribunale fiorentino censura l'individuazione delle condotte illecite suscettibili di dar luogo all'ordine di allontanamento e al divieto di accesso, operata dall'art. 9, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, reputandola contrastante con l'art. 3 Cost.

Sarebbe, infatti, irragionevole colpire con le misure in discorso chi, violando divieti di stationamento o di occupazione di spazi, tenga condotte che impediscano l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture dei trasporti - condotte normalmente prive di rilevanza penale - quando invece analoghe misure non sono previste nei confronti di chi, nelle stesse aree, ponga in essere condotte ben più pericolose per la sicurezza e penalmente rilevanti, quali partecipazione a risse, minacce, percosse, lesioni, porto di armi bianche o di oggetti atti ad offendere senza giustificato motivo.



2.- Prodromica all'analisi delle singole questioni è una sintetica ricostruzione del panorama normativo di riferimento.

Le questioni vertono sui due istituti - l'ordine di allontanamento e il divieto di accesso a specifiche aree cittadine - introdotti dagli artt. 9 e 10 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito (disposizioni successivamente interessate da plurime modifiche di segno ampliativo), nel quadro di un complesso di interventi urgenti finalizzati - secondo quanto si afferma nella premessa del provvedimento - «a rafforzare la sicurezza delle città e la vivibilità dei territori», nonché «al mantenimento del decoro urbano».

Gli istituti in parola - e particolarmente il secondo - assumono come archetipo il divieto di accesso inteso a contrastare i fenomeni di violenza nel corso delle manifestazioni sportive (DASPO), previsto dall'art. 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive) e ascritto, per communis opinio, al novero delle misure di prevenzione personali atipiche.

Nella specie, l'idea di fondo - espressa nella relazione al disegno di legge di conversione C. 4310 - è che uno dei fattori del degrado delle città sia rappresentato dall'occupazione di determinate aree pubbliche, particolarmente «sensibili» in quanto costituenti «punti nevralgici della mobilità», o comunque sia ad alta frequentazione, da parte di soggetti che, stazionandovi indebitamente e spesso svolgendo attività abusive o moleste, ne compromettono la libera e piena fruibilità, contribuendo con ciò a creare un senso di insicurezza negli utenti. Fenomeno in relazione al quale - sempre secondo la citata relazione - «si registra difficoltà o inopportunità di intervenire con forme esclusivamente sanzionatorie».

Le aree prese in considerazione a tal fine sono primariamente quelle serventi rispetto ai servizi di trasporto: in specie, le aree interne delle infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, nonché le relative pertinenze (art. 9, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito). È, peraltro, previsto che i regolamenti di polizia urbana possano estendere le misure in discorso ad ulteriori aree urbane «sensibili», da essi specificamente individuate: in particolare, quelle «su cui insistono presidi sanitari, scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici», nonché quelle «destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli, ovvero adibite a verde pubblico» (art. 9, comma 3).

Il meccanismo di tutela è articolato.

L'art. 9, comma 1, assoggetta a sanzione amministrativa pecuniaria da cento a trecento euro chiunque, «in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi», ponga in essere «condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione» delle aree considerate. Contestualmente all'accertamento della condotta illecita, al trasgressore viene inoltre ordinato l'allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto. Come precisato dall'art. 10, comma 1, l'ordine è impartito per iscritto dall'organo accertatore, deve essere motivato e cessa di avere efficacia decorse quarantotto ore dall'accertamento. La sua violazione dà luogo all'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di importo doppio.

In forza del comma 2 dell'art. 9, il provvedimento di allontanamento è altresì adottato nei confronti di chi, nelle medesime aree, commetta gli illeciti di ubriachezza (art. 688 del codice penale), atti contrari alla pubblica decenza (art. 726 cod. pen.), esercizio abusivo del commercio (art. 29 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, recante «Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59»), esercizio abusivo dell'attività di parcheggiatore o guardamacchine (art. 7, comma 15-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, recante il «Nuovo codice della strada») e vendita abusiva di biglietti di accesso a manifestazioni sportive (art. 1-sexies del decreto-legge 24 febbraio 2003, n. 28, recante «Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive», convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2003, n. 88), ferme restando le sanzioni amministrative previste per tali illeciti dalle disposizioni richiamate.

L'art. 10, comma 2, stabilisce poi che, nel caso di reiterazione delle condotte indicate dai commi 1 e 2 dell'art. 9, «qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza», il questore può vietare, con provvedimento motivato, al trasgressore di accedere, per un periodo non superiore a dodici mesi, a una o più delle aree in questione, «espressamente specificate nel provvedimento», individuando modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario. L'inosservanza del divieto è punita con l'arresto da sei mesi a un anno.

Il divieto ha una durata maggiore (da dodici mesi a due anni) e la sua inosservanza è punita con pena più elevata (arresto da uno a due anni) qualora le condotte siano poste in essere da soggetto condannato negli ultimi cinque anni, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, per reati contro la persona o il patrimonio (art. 10, comma 3).

3.- Ciò premesso, giova, per comodità di trattazione, prendere prioritariamente in esame la questione avente ad oggetto la misura dell'ordine di allontanamento, regolata dagli artt. 9, comma 1, e 10, comma 1, del d.l. n. 24 del 2017, come convertito: misura che il rimettente reputa incompatibile con l'art. 16 Cost., in quanto svincolata dalla verifica della sussistenza di motivi di sicurezza (o di sanità).



La questione si palesa inammissibile per difetto di rilevanza.

Il giudice *a quo* è, infatti, investito del processo penale nei confronti di una persona imputata della contravvenzione prevista dall'art. 10, comma 2, del citato decreto-legge, per aver violato il divieto di accesso in una stazione ferroviaria e nelle aree ad essa limitrofe disposto nei suoi confronti dal questore. Egli non è, dunque, chiamato ad occuparsi degli ordini di allontanamento che hanno preceduto tale divieto.

In base al chiaro dettato dell'art. 10, comma 2, presupposto del divieto di accesso è la «reiterazione delle condotte» previste dai commi 1 e 2 dell'articolo precedente, unitamente alla sussistenza di un possibile pericolo per la sicurezza. Di conseguenza, ove pure questa Corte dichiarasse l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che riguardano l'ordine di allontanamento, quale misura ulteriore rispetto alle sanzioni amministrative per esse comminate, la pronuncia non impedirebbe affatto all'istituto del divieto di accesso di operare, rimanendo perciò ininfluenza nel giudizio *a quo*.

Rimane, comunque sia, la rilevanza della questione avente ad oggetto il solo art. 9, comma 1, sotto il profilo di cui si dirà *infra* al punto 6.

4.- Certamente rilevanti, per converso, sono le questioni che investono il divieto di accesso, di cui all'art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito. Il riconoscimento dell'illegittimità costituzionale della misura travolgerebbe, infatti, anche la norma che ne incrimina la violazione e che il rimettente è chiamato ad applicare.

4.1- Quanto all'ammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 16 Cost., il rimettente muove dalla premessa che la misura in discussione implica una limitazione della libertà di circolazione del destinatario, inibendogli l'accesso, per un significativo lasso di tempo, ad aree urbane di norma liberamente fruibili da chicchessia. L'istituto dovrebbe confrontarsi, quindi, con la previsione della disposizione costituzionale evocata, la quale, nel garantire a ogni cittadino la possibilità di circolare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, fa salve le «limitazioni» che la legge stabilisce in via generale «per motivi di sanità o di sicurezza».

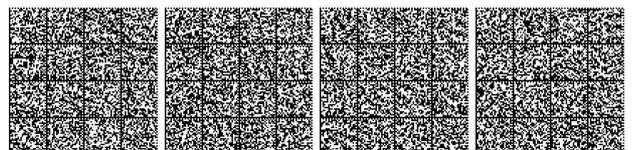
Al riguardo, il rimettente ricorda come questa Corte, occupandosi di altra misura di prevenzione, abbia ritenuto, sin dagli inizi della sua attività, che ai fini considerati deve attribuirsi «alla parola “sicurezza” il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l'ordinato vivere civile”, che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico» (sentenza n. 2 del 1956).

La norma censurata, per converso, nel subordinare la misura alla sussistenza di un possibile pericolo per la sicurezza, farebbe riferimento - secondo il rimettente - a un concetto di «sicurezza» molto più ampio di quello ora indicato. Nel frangente, il sostantivo evocherebbe, infatti, il concetto di «sicurezza urbana», quale risultante dalla definizione offerta dall'art. 4 dello stesso d.l. n. 14 del 2017, come convertito: definizione che fa perno su nozioni, quali quelli di «vivibilità» e «decoro», evocative (specie la seconda) anche di profili inerenti all'estetica e ai costumi, componendosi poi di un elenco non tassativo («anche») di interventi per il perseguimento dei fini considerati nel quale convivono - come emerge dalla relazione al disegno di legge di conversione - un'idea di «sicurezza primaria», intesa alla prevenzione dei reati («prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio»), e un'idea di «sicurezza secondaria», volta alla rimozione di situazioni di degrado e al promovimento di fattori di coesione sociale («riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale», «recupero delle aree o dei siti degradati», «eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale», «promozione della cultura del rispetto della legalità», «affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile»). Si tratterebbe, dunque - a parere del rimettente -, di un concetto «onnivor», quasi «onnicomprensiv[o]»: in ogni caso, largamente esorbitante dalla salvaguardia delle condizioni per un ordinato vivere civile.

Ad avviso del giudice *a quo*, plurimi indici confermerebbero che la «sicurezza», avuta di mira dalla norma censurata, debba essere intesa proprio in questa ampia accezione: il Capo II del decreto, entro il quale la disposizione è collocata, fa espresso riferimento nel titolo al «decoro urbano»; l'art. 9, che prevede le condotte la cui reiterazione legittima il provvedimento del questore, reca a sua volta la rubrica «[m]isure a tutela del decoro di particolari luoghi»; la stessa tipologia di alcune di queste condotte richiama aspetti che esorbitano dai presupposti di un ordinato vivere civile; nell'art. 10, comma 2, il termine «sicurezza» non è accompagnato dall'aggettivo «pubblica», né associato all'ulteriore concetto di ordine. Alla luce di ciò, il rimettente esclude, quindi, che sia possibile una interpretazione conforme a Costituzione della disposizione in esame.

Tanto basta ad assicurare l'ammissibilità della questione.

5.- Nel merito, tuttavia, l'approdo ermeneutico del rimettente si palesa non suscettibile di avallo. Conformemente a quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, infatti, nel contesto della norma sottoposta a scrutinio il termine «sicurezza» può - e deve - essere inteso in un senso più ristretto e coerente con la natura di misura di prevenzione personale atipica, generalmente riconosciuta all'istituto in discussione, e al tempo stesso in linea con il dettato costituzionale: vale a dire propriamente nel senso di garanzia della libertà dei cittadini di svolgere le loro lecite attività al riparo da condotte criminose.



Molteplici argomenti, di ordine testuale, logico e sistematico, convergono in questa direzione.

Il d.l. n. 14 del 2017, come convertito, consta di due Capi, il primo dei quali reca disposizioni in ordine alla «[c]ollaborazione interistituzionale per la promozione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana». Entro tale Capo, la Sezione II si occupa specificamente della «[s]icurezza urbana»: formula della quale l'art. 4 offre una definizione «[a]i fini del presente decreto», ma che risulta, in fatto, impiegata esclusivamente nelle altre disposizioni che compongono la stessa Sezione (artt. 5, 6, 7 e 8). Non, invece, nella disposizione censurata, collocata nel Capo successivo, ove si fa riferimento alla «sicurezza» tout court: dal che è lecito inferire che il legislatore non abbia voluto chiamare in gioco la definizione del citato art. 4, calibrata sulla prospettiva della «collaborazione interistituzionale», ma abbia inteso riferirsi a qualcosa di diverso, in linea con le caratteristiche dell'istituto che andava a regolare.

Il titolo del Capo II del decreto, entro il quale trova posto la previsione censurata - «[d]isposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano» - milita, d'altronde, in senso opposto a quello ipotizzato dal giudice rimettente. Risponde, infatti, al canone ermeneutico di un legislatore razionale e non ridondante ritenere che l'espressione «sicurezza delle città» non sia stata nel frangente usata come sinonimo di «sicurezza urbana», giacché, se così fosse, non sarebbe stato necessario menzionare al suo fianco il «decoro urbano», che, in base alla definizione dell'art. 4, è una componente della «sicurezza urbana». Ciò, a prescindere dalla scarsa plausibilità dell'ipotesi che il legislatore, dopo aver fornito la definizione di una determinata locuzione, si avvalga nello stesso testo normativo di una formula diversa per indicare il medesimo concetto.

È vero, poi, che l'art. 9 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, reca la rubrica «[m]isure a tutela del decoro di particolari luoghi». Si tratta, però, della disposizione che prevede, per le condotte ivi indicate, la sanzione amministrativa pecuniaria e l'ordine di allontanamento, il quale prescinde dalla condizione del possibile pericolo per la sicurezza, richiesta invece ai fini dell'adozione del divieto di accesso, regolato dal successivo art. 10 sotto l'omonima rubrica. Se ne deve dedurre che quest'ultimo non costituisce, negli intenti legislativi, una misura a tutela del decoro, ma della «sicurezza delle città», nei più ristretti sensi dianzi indicati.

Ancora, la medesima locuzione presente nella disposizione censurata («possa derivare [un] pericolo per la sicurezza») compare anche nell'art. 13-bis del d.l. n. 14 del 2017, come convertito (aggiunto dall'art. 21, comma 1-ter, del d.l. n. 113 del 2018, come convertito), che prevede un'altra fattispecie di divieto di accesso in luoghi urbani, diretta in modo specifico a prevenire i disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico intrattenimento: fattispecie rispetto alla quale è indubitabile, anche alla luce dei presupposti della misura, che il vocabolo «sicurezza» debba intendersi nel senso di prevenzione dei reati. Un discorso analogo può farsi, altresì, con riguardo alla formula «per ragioni di sicurezza», presente nell'art. 13 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, a proposito dell'ulteriore figura di divieto di accesso finalizzata al contrasto dello spaccio di sostanze stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici o aperti al pubblico e di pubblici esercizi.

Come ricorda l'Avvocatura generale dello Stato, d'altro canto, questa Corte, occupandosi di questione inerente al riparto delle competenze legislative, ha già avuto modo di affermare che la disciplina del DASPO urbano persegue la finalità di evitare turbative dell'ordine pubblico nelle aree interessate, rientrando, perciò, nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa statale esclusiva ai sensi dell'art. 117, primo comma, lettera h), Cost.: materia alla quale vanno ascritte le disposizioni volte al «perseguimento degli interessi costituzionali alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza» (sentenza n. 195 del 2019).

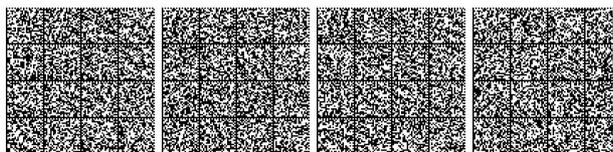
In definitiva, quindi, affinché il divieto di accesso sia legittimamente disposto, non basta che la presenza del soggetto possa apparire non consona al decoro dell'area considerata, ma è necessario che la condotta sia associata ad un concreto pericolo di commissione di reati: la misura non deve, in conclusione, intendersi rivolta ad allontanare «oziosi e vagabondi», come pure si era affermato nell'ampio dibattito parlamentare sviluppatosi in sede di conversione del d.l. n. 14 del 2017.

Cade, in questa prospettiva, la censura del rimettente di violazione dell'art. 16: intesa nei sensi ora lumeggiati, la norma in esame risulta compatibile con il precetto costituzionale evocato.

5.1.- Parimente non fondata è la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., per asserito contrasto con il principio di «proporzionalità/ragionevolezza».

Il Tribunale rimettente fa discendere il vulnus prospettato dal rilievo che la norma in discussione non richiede la sussistenza di un pericolo per la sicurezza, ma semplicemente che «dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza». Ai fini dell'adozione della misura, non occorrerebbe, dunque, che sia probabile la verifica di un pregiudizio per l'interesse che si vuole tutelare - sia pur inteso, secondo il rimettente, nei sensi della «sicurezza urbana» di cui all'art. 4 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito - ma basterebbe una «mera possibilità non qualificata» di tale pregiudizio. Ciò renderebbe la misura non proporzionata: essa comprimerebbe un diritto fondamentale - la libertà di circolazione - senza che sia «strettamente necessario», dato che il pericolo per l'interesse tutelato è solo eventuale.

Anche in questo caso, la ricostruzione ermeneutica del giudice *a quo* - reputata novamente non superabile a favore di una interpretazione costituzionalmente orientata, stante il dato letterale - non può essere condivisa.



Posto che, per quanto detto, la nozione di «sicurezza» cui deve aversi riguardo è diversa e più ristretta di quella ipotizzata dal rimettente (*supra*, punto 4.1.), è sufficiente osservare che le misure di prevenzione, allo stesso modo delle misure di sicurezza, si basano, per loro natura, su un giudizio prognostico, di tipo probabilistico, sulla futura condotta del soggetto che vi è sottoposto. Ed è in questa ottica che la formula normativa in questione, pur sintatticamente non del tutto felice, va letta: l'uso del verbo servile («possa») si spiega con il fatto che si è di fronte a un pronostico su quanto è ben possibile che avvenga in futuro, e non già con un supposto intento legislativo di consentire la misura anche per arginare situazioni di pericolo remote o puramente congetturali.

Giova aggiungere che la norma richiede espressamente che il pericolo per la sicurezza emerga «dalla condotta tenuta» (non, dunque, dalla sola personalità dell'agente, desunta ad esempio dai precedenti penali). Affinché scatti la misura più incisiva del divieto di accesso il comportamento del soggetto deve risultare concretamente indicativo del pericolo che la sua presenza può ingenerare per i fruitori della struttura (ad esempio, in ragione dell'atteggiamento aggressivo, minaccioso o insistentemente molesto mostrato nei loro confronti).

Così interpretata, la disposizione si sottrae alla censura in esame.

5.2.- Le considerazioni dianzi svolte rendono piana la valutazione in senso simile della conclusiva censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, come interpretato dalla Corte EDU: parametro che il rimettente reputa leso in ragione dell'asserita carenza di precisione e determinatezza della norma censurata nell'individuazione dei presupposti di applicazione della misura, la quale attribuirebbe eccessivi margini di discrezionalità all'autorità amministrativa, lasciando così l'individuo esposto al suo «sostanziale arbitrio».

A parere del Tribunale fiorentino, il deficit denunciato sarebbe il risultato della convergenza di tre fattori: la descrizione non ben definita della condotta di cui all'art. 9, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito (alla reiterazione della quale il divieto di accesso è collegato), l'ambiguità del concetto di sicurezza e il carattere solo eventuale del pericolo per quest'ultima.

Quanto al primo profilo, si deve però osservare come la condotta di cui al citato art. 9, comma 1 - la cui descrizione il rimettente reputa, in modo peraltro solo assertivo, «non chiarissima» -, sia individuata, per contro, in modo sufficientemente chiaro e puntuale. Si richiede, come già ricordato, che il soggetto, violando divieti di stazionamento o di occupazione di spazi, abbia impedito (e non soltanto limitato, come nel testo originario del decreto-legge) l'accessibilità o la fruizione di aree infrastrutturali di servizi di trasporto, ovvero di altre aree cittadine specificamente individuate dai regolamenti comunali nell'ambito di categorie predeterminate. L'identificazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi, come pure la determinazione degli esatti confini del concetto di impedimento dell'accessibilità o della fruizione delle aree in questione, costituiscono d'altronde problemi non eccedenti i normali compiti interpretativi affidati, in prima battuta, all'autorità amministrativa chiamata ad adottare la misura e, in seconda battuta, al giudice eventualmente chiamato a verificare la legittimità del suo operato.

Per l'applicazione del divieto, occorre, altresì, la reiterazione delle condotte, la quale, a propria volta, è definita in modo adeguato dalla norma generale di cui all'art. 8-*bis* della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), secondo cui si ha reiterazione quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commette un'altra violazione della stessa indole.

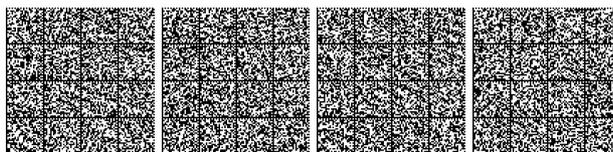
Quanto, poi, agli altri due profili sotto i quali si manifesterebbe il supposto difetto di precisione e determinatezza della norma censurata, vale quanto osservato in precedenza.

Riguardo al concorrente requisito di applicabilità della misura, rappresentato dal pericolo per la sicurezza, va ribadito che tale sostantivo deve ritenersi evocativo, per le ragioni esposte (*supra*, punto 4.1.), non del dilatato concetto di cui all'art. 4 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, quanto piuttosto delle condizioni dell'ordinata convivenza civile, in particolare tramite la prevenzione dei reati. Mentre, per quanto attiene all'asserito carattere meramente eventuale - e perciò sfuggente - del pericolo che legittima il provvedimento, vanno richiamate le considerazioni precedentemente svolte circa il significato da attribuire alla locuzione «possa derivare pericolo per la sicurezza» (*supra*, punto 5.1.), tale da scongiurare il rischio paventato.

6.- Resta la conclusiva questione avente ad oggetto l'art. 9, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito: disposizione che, con specifico riguardo all'individuazione delle condotte illecite da essa operata, il rimettente reputa contrastante con l'art. 3 Cost., sul rilievo che sarebbe irragionevole colpire con le misure dell'ordine di allontanamento e del divieto di accesso condotte di impedimento all'accessibilità e alla fruizione delle aree delle infrastrutture di trasporto, normalmente prive di rilevanza penale, e non invece altre condotte costituenti reato e ben più pericolose per la sicurezza (quali partecipazione a risse, minacce, percosse, lesioni, porto di armi bianche o di oggetti atti ad offendere senza giustificato motivo).

La questione - che è rilevante, nella misura in cui l'individuazione censurata delimita anche i confini della misura del divieto di accesso (*supra*, punti 3 e 4) - non è, però, fondata.

Allo stesso modo dell'individuazione delle condotte punibili (*ex plurimis*, sentenze n. 212 del 2019, n. 79 del 2016, n. 229 del 2015 e n. 250 del 2010), anche la selezione delle condotte cui anettere misure a carattere preventivo del genere considerato rientra nella discrezionalità del legislatore, il cui esercizio è sindacabile, in sede di giudizio di legittimità costituzionale, solo ove trasmodi nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio.



Nella specie, onde contestare la ragionevolezza della scelta operata, il rimettente pone a raffronto fattispecie non omogenee e non utilmente comparabili. La selezione delle condotte alla cui reiterazione può conseguire la misura del divieto di accesso, effettuata tramite la norma censurata, è ispirata all'intento di individuare quelle tipologie di comportamenti che, sulla base dell'esperienza concreta, il legislatore ha ritenuto che contribuiscano maggiormente a generare un clima di insicurezza in determinate aree urbane, e che si caratterizzano per una indebita e prolungata occupazione di spazi nevralgici ai fini della mobilità o interessati, comunque sia, da rilevanti flussi di persone (*supra*, punto 2).

Come rilevato anche dall'Avvocatura dello Stato, il legislatore non ha mancato, peraltro, di prendere in considerazione, ai fini dell'applicazione di misure similari, anche fatti di diverso ordine e di diretto rilievo penale.

Di là dalla previsione del cosiddetto DASPO urbano aggravato nei confronti di chi ponga in essere le condotte di cui all'art. 9, commi 1 e 2, essendo stato condannato nell'ultimo quinquennio per reati contro la persona o il patrimonio (art. 10, comma 3), e di là dalla previsione per la quale, quando tali reati risultino commessi nelle aree di cui all'art. 9, la sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere ad aree o luoghi specificamente individuati (art. 10, comma 5), particolari figure di divieto di accesso ad aree urbane sono state poi introdotte, sempre sulla scorta dell'esperienza concreta, in funzione di contrasto dello spaccio di stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici o aperti al pubblico e di pubblici esercizi (art. 13), nonché ai fini della prevenzione di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico intrattenimento (art. 13-bis). Misura, quest'ultima, che ha come presupposto l'avvenuta denuncia del soggetto per varie ipotesi di reato, comprensive di quelle evocate dal rimettente come *tertia comparationis*.

In questo quadro, la scelta espressa dalla norma sottoposta a scrutinio si sottrae, dunque, alla censura mossale dal giudice *a quo*.

7.- Alla luce delle considerazioni che precedono, la questione avente ad oggetto gli artt. 9, comma 1, e 10, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, va dichiarata inammissibile; quelle concernenti l'art. 10, comma 2, vanno dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione; quella relativa al solo art. 9, comma 1, va dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, e 10, comma 1, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, sollevata, in riferimento all'art. 16 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 16 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

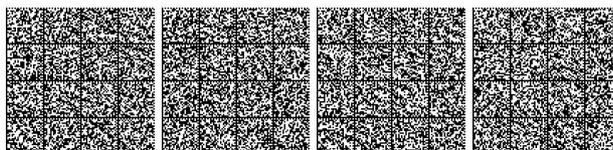
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 marzo 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 48

Sentenza 6 - 25 marzo 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Sentenza di non doversi procedere - Possibilità di emissione, nei processi aventi ad oggetto reati colposi, allorché l'agente, in relazione alla morte di un prossimo congiunto cagionata con la propria condotta, abbia già patito una sofferenza proporzionata alla gravità del reato commesso - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di necessità, proporzionalità e umanità della pena - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 529.
- Costituzione, artt. 3, 13 e 27, terzo comma.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

*Giudici:* Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 529 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di D. B., con ordinanza del 20 febbraio 2023, iscritta al n. 37 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 5 marzo 2024.

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 6 marzo 2024 il Giudice relatore Stefano Petitti;  
deliberato nella camera di consiglio del 6 marzo 2024.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 20 febbraio 2023, iscritta al n. 37 del registro ordinanze 2023, il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 529 del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 3, 13 e 27, terzo comma, della Costituzione, «nella parte in cui, nei procedimenti relativi a reati colposi, non prevede la possibilità per il giudice di emettere sentenza di non doversi procedere allorché l'agente, in relazione alla morte di un prossimo congiunto cagionata con la propria condotta, abbia già patito una sofferenza proporzionata alla gravità del reato commesso».

Il rimettente espone di dover giudicare sulle imputazioni per omicidio colposo aggravato da violazione delle norme antinfortunistiche e pertinenti reati contravvenzionali in materia di sicurezza sul lavoro, ascritte a D. B. per avere questi cagionato, quale titolare della ditta esecutrice dei lavori di riparazione del tetto di un capannone, in concorso con B. N., committente dell'opera, la morte di N. B., dipendente "in nero" dello stesso D. B. e suo nipote ex fratre, precipitato dalla copertura dell'edificio a causa del cedimento del piano di lavoro, ove si era sviluppato un incendio, in mancanza dei prescritti dispositivi anticaduta.



1.1.- A proposito della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, il Tribunale di Firenze assume che «l'imputato, per effetto della propria condotta e più precisamente in relazione alla morte del nipote che egli stesso ha contribuito a cagionare, ha certamente già patito una sofferenza morale proporzionata alla gravità del reato commesso, con la conseguenza che un'ulteriore pena inflitta con la sentenza di condanna risulterebbe sproporzionata».

A migliore definizione della fattispecie, l'ordinanza di rimessione aggiunge che D. B. «era l'unico membro della famiglia di origine del nipote presente in Italia e costituiva un punto di riferimento per lo stesso», tanto che la notte precedente il sinistro il ragazzo aveva dormito a casa dello zio; quest'ultimo d'altronde lavorava nello stesso cantiere, esposto ai medesimi rischi, e infatti, al loro arrivo sul posto, i carabinieri l'avevano trovato «accovacciato vicino al giovane, nel disperato e vano tentativo di rianimarlo».

Secondo il rimettente, dunque, nella specie, «qualora fosse introdotta l'auspicata possibilità per il giudice di emettere sentenza di non doversi procedere - onde evitare l'applicazione di una pena che risulterebbe sproporzionata in considerazione del dolore già patito dall'autore del reato - l'imputato potrebbe senz'altro beneficiarne».

1.2.- A proposito della non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice *a quo* ritiene che la denunciata lacuna normativa violi i principi costituzionali di necessità, proporzionalità e umanità della pena.

Evocata la teorica della *poena naturalis*, come recepita da alcuni ordinamenti stranieri (quello tedesco innanzitutto) e più volte trattata nell'elaborazione dei progetti di riforma della legislazione italiana (in particolare nell'ambito dei lavori delle Commissioni "Pagliaro" e "Pisapia"), il rimettente argomenta che la pena potrebbe risultare «non necessaria ed eccessiva qualora, per effetto dello stesso fatto illecito, il relativo autore abbia già subito un'afflizione paragonabile a quella che lo Stato vorrebbe produrre con la propria sanzione o addirittura notevolmente superiore, quale quella normalmente conseguente alla morte di un prossimo congiunto», secondo la definizione che dei «prossimi congiunti» fornisce l'art. 307, quarto comma, del codice penale.

La sanzione irrogata in aggiunta a una pena naturale di per sé sufficiente sarebbe percepita dai consociati e dal condannato alla stregua di «un crudele accanimento dello Stato», inidonea quindi ad assolvere la funzione rieducativa, oltre che inefficace nella prospettiva di ogni possibile declinazione finalistica della pena (generalpreventiva, specialpreventiva e retributiva); essa si risolverebbe in un trattamento contrario al senso di umanità, «fredda conseguenza di rigidi automatismi, quasi l'applicazione di un sillogismo, noncurante della sottostante vicenda umana di sofferenza».

Ad avviso del Tribunale di Firenze, gli evocati principi costituzionali imporrebbero dunque di «riservare al giudice la possibilità - una volta valutate la gravità della colpa, la relazione tra vittima e autore del reato e le altre circostanze del caso concreto - di astenersi dal condannare l'imputato».

I denunciati profili di illegittimità costituzionale non sarebbero esclusi dall'astratta possibilità della sospensione condizionale della pena, della quale potrebbero non sussistere in concreto i presupposti e la cui concessione precluderebbe comunque un ulteriore riconoscimento del beneficio in relazione a fatti diversi.

Ritenuta insussistente una soluzione costituzionalmente obbligata, il rimettente propone come adeguata quella dell'integrazione delle cause di improcedibilità, sottolineando d'altronde come, alla luce del tenore letterale della disposizione censurata, ne risulti impraticabile un'interpretazione adeguatrice.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate.

2.1.- L'inammissibilità discenderebbe dai seguenti concorrenti assunti.

In primo luogo, la rilevanza della pena naturale non potrebbe essere introdotta nell'ordinamento giuridico se non dal legislatore, che, tra l'altro, nell'esercizio della sua discrezionalità, dovrebbe stabilire il grado di parentela significativo a questi fini.

Inoltre, la sentenza di non doversi procedere ex art. 529 cod. proc. pen. non si attaglierebbe alla fattispecie in esame, perché essa è atto di natura strettamente processuale, mentre la rilevanza della pena naturale richiederebbe comunque un accertamento di fatto.

Il rimettente non avrebbe poi valutato, e dovrebbe quindi farlo previa eventuale restituzione degli atti, se nella specie sia applicabile una pena sostitutiva della pena detentiva breve, a norma degli artt. 20-*bis* cod. pen. e 545-*bis* cod. proc. pen., introdotti rispettivamente dagli artt. 1, comma 1, lettera *a*), e 31, comma 1, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

Da ultimo, il giudice avrebbe comunque la possibilità di moderare la pena in relazione al grado della colpa del reo e ai suoi rapporti con l'offeso, in applicazione delle circostanze soggettive del reato di cui all'art. 70 cod. pen., a tal fine soccorrendo altresì l'istituto delle attenuanti generiche di cui all'art. 62-*bis* cod. pen. e i criteri dosimetrici dell'art. 133 del medesimo codice.



2.2.- Nel merito, le questioni sarebbero non fondate, perché inficianti «il fondamento stesso della punibilità colposa».

Infatti, quale reato non intenzionale, il reato colposo produrrebbe sempre nell'autore un'«acuta sofferenza» per aver egli danneggiato qualcuno senza volerlo.

Pertanto, ammessa la rilevanza della pena naturale per i reati tra congiunti, i confini della non punibilità verrebbero poi a includere quasi tutte le ipotesi di reato colposo, anche nei rapporti non familiari, «quali ad esempio quello intercorrente tra maestro e allievo (nell'ipotesi di lesione o morte a seguito di omissione di sorveglianza) o anche medico-paziente, fino ad estendersi anche nei confronti del pedone sconosciuto».

Risulterebbe così vanificato l'intero sistema della punibilità per colpa, nonostante esso protegga i soggetti più fragili, appunto perché «[l]a posizione di garanzia espone il destinatario al maggiore onere di attenzione e di diligenza nei confronti del soggetto tutelato, che, a ben vedere, raggiunge naturalmente il suo apice laddove si tratti di un congiunto».

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 529 cod. proc. pen., «nella parte in cui, nei procedimenti relativi a reati colposi, non prevede la possibilità per il giudice di emettere sentenza di non doversi procedere allorché l'agente, in relazione alla morte di un prossimo congiunto cagionata con la propria condotta, abbia già patito una sofferenza proporzionata alla gravità del reato commesso».

A causa di tale omessa previsione, la disposizione censurata violerebbe gli artt. 3, 13 e 27, terzo comma, Cost., sotto i profili della necessità, proporzionalità e umanità della pena, in quanto costringerebbe il giudice a infliggere una sanzione che, atteso il dolore già patito dal reo per la perdita del familiare, risulterebbe in concreto inutile, eccessiva e crudele.

Questo potrebbe accadere nella fattispecie oggetto del giudizio principale, relativa all'omicidio colposo con violazione delle norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro, imputato a uno zio per la morte del nipote, suo dipendente.

Occorrerebbe pertanto «riservare al giudice la possibilità - una volta valutate la gravità della colpa, la relazione tra vittima e autore del reato e le altre circostanze del caso concreto - di astenersi dal condannare l'imputato».

2.- Intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per molteplici aspetti.

2.1.- Le questioni di legittimità costituzionale sarebbero inammissibili poiché il rimettente non avrebbe considerato la possibilità di applicare una pena sostitutiva della pena detentiva breve, a norma degli artt. 20-*bis* cod. pen. e 545-*bis* cod. proc. pen., introdotti rispettivamente dagli artt. 1, comma 1, lettera *a*), e 31, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2022, né la possibilità di moderare l'entità della pena mediante l'esercizio della discrezionalità regolata dall'art. 133 cod. pen. e il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche.

2.1.1.- L'eccezione non è fondata. Giacché riguarda la qualità e la quantità della pena, essa non risulta, infatti, conferente alle sollevate questioni, che attengono più in radice all'an della sanzione, la quale, secondo il petitum additivo, non dovrebbe essere irrogata affatto, concludendosi il procedimento con una sentenza in rito.

2.2.- La difesa statale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni anche sotto il profilo della discrezionalità riservata al legislatore nella configurazione della sanzione penale e delle cause di improcedibilità.

2.2.1.- Anche tale eccezione non è fondata.

Da sempre questa Corte ha riconosciuto l'ampia discrezionalità del legislatore nella definizione della politica criminale, con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle sue scelte.

Orbene, il Tribunale di Firenze assume che l'omessa previsione di una causa di improcedibilità per le ipotesi indicate nell'ordinanza di rimessione segnali appunto un'irragionevolezza manifesta, una lacuna capace di determinare la torsione della pena da sanzione rieducativa a «crudele accanimento dello Stato».

Dunque, anche da tale punto di vista, la denuncia può accedere allo scrutinio di merito.

3.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

4.- Il rimettente evoca la nozione di «pena naturale», sintagma che rimanda al potere giudiziale - configurato in alcuni ordinamenti europei - di non irrogare la pena, o di irrogarla in misura attenuata, quando l'autore del reato abbia patito un danno significativo in conseguenza del reato stesso (paragrafo 60 del codice penale tedesco, paragrafo 34 del codice penale austriaco, articolo 29 del codice penale svedese).



L'ordinanza di rimessione espone tuttavia un petitum talmente ampio da risultare incompatibile con la tesi della sussistenza di un corrispondente vincolo costituzionale, e questa valutazione trova conferma nelle caratteristiche peculiari della fattispecie oggetto del giudizio principale.

5.- L'eccessiva latitudine della richiesta di pronuncia additiva si manifesta sotto tre distinti aspetti, ognuno dei quali sufficiente ad inficiarne la fondatezza.

5.1.- In primo luogo, riferendosi indistintamente ai «procedimenti relativi a reati colposi», il giudice *a quo* chiede di introdurre la causa di improcedibilità con riguardo a ogni condotta colposa che abbia causato la morte di un congiunto del reo.

L'indicazione della natura colposa del reato è sufficiente a escludere l'omicidio preterintenzionale (art. 584 cod. pen.) e la morte come conseguenza non voluta di un delitto doloso (art. 586 cod. pen.), ma, attesa la sua portata generale, non vale a distinguere in alcun modo all'interno della nozione di colpa, che pure ha carattere ontologicamente multiforme.

5.1.1.- Ai sensi dell'art. 43, primo comma, cod. pen., il delitto «è colposo, o contro l'intenzione, quando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline».

Le varie specie di colpa enucleabili da questa nozione omnicomprensiva - colpa generica («negligenza o imprudenza o imperizia») e colpa specifica («inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline»), colpa incosciente (senza previsione dell'evento) e colpa cosciente (con previsione dell'evento), colpa comune (fondata su una posizione di garanzia non tecnica) e colpa professionale (fondata su una posizione di garanzia qualificata) - sono considerate dal rimettente in maniera ellittica, senza alcun distinguo interno.

Esse possono viceversa corrispondere a ipotesi molto diverse tra loro sotto il profilo criminologico e della protezione dei beni, e non soltanto perché la natura cosciente della colpa integra una circostanza aggravante comune (art. 61, primo comma, numero 3, cod. pen.), ma anche per la particolare pregnanza della colpa specifica e professionale, nella quale tipicamente incorrono gli agenti titolari di un obbligo di garanzia regolato a protezione di soggetti particolarmente esposti (tra questi il datore di lavoro nei confronti dei dipendenti, a norma dell'art. 2087 del codice civile).

Peraltro, il riferimento del petitum del Tribunale di Firenze ai «reati» colposi - e non ai soli delitti - lascia intendere che la prospettata causa di improcedibilità dovrebbe investire anche le contravvenzioni, le quali, per tali fini, andrebbero considerate appunto reati colposi, in base all'art. 43, secondo comma, cod. pen., ciò che svilirebbe la funzione preventiva delle pertinenti norme incriminatrici (nel giudizio *a quo* risultano ascritte all'imputato numerose contravvenzioni per inosservanza delle misure di sicurezza dei lavoratori).

5.2.- Ad avviso del rimettente, la sentenza di non doversi procedere dovrebbe potersi pronunciare per il reato colposo che cagioni la morte di un «prossimo congiunto» dell'agente, sul presupposto che la perdita di un familiare infligga all'agente medesimo una sofferenza intima - una pena naturale appunto - tale che l'ulteriore pena irrogata nel processo risulterebbe inutile.

Ciò postula che tra il reo e la vittima sussista un rapporto affettivo considerato dall'ordinamento - in base all'id quod plerumque accidit - di una tale intensità da far presumere l'equivalenza sostanziale tra pena naturale e pena giuridica.

5.2.1.- La nozione penalistica di «prossimo congiunto» è fornita dall'art. 307, quarto comma, cod. pen., per cui, «[a]gli effetti della legge penale, s'intendono per prossimi congiunti gli ascendenti, i discendenti, il coniuge, la parte di un'unione civile tra persone dello stesso sesso, i fratelli, le sorelle, gli affini nello stesso grado, gli zii e i nipoti».

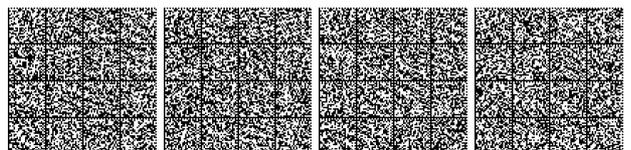
Si tratta di un novero soggettivo molto ampio, che si estende ben oltre la famiglia nucleare, fino a includere rapporti di parentela in linea collaterale di grado inferiore al secondo (come quello di specie, tra zio e nipote), e persino vincoli di affinità (tranne che sia morto il coniuge e non vi sia prole, come precisa lo stesso art. 307, quarto comma).

Non ha riscontri nei termini di un vincolo costituzionale la tesi che intende coprire questo esteso spettro di relazioni personali con una causa di improcedibilità fondata sul dolore patito dal reo per la morte del familiare colposamente determinata.

5.3.- Censurando l'art. 529 cod. proc. pen., il Tribunale di Firenze chiede che sia attribuita al giudice la possibilità «di emettere sentenza di non doversi procedere» in favore dell'agente che abbia cagionato per colpa la morte del congiunto.

Ad oggetto dell'additiva viene quindi indicata la formula terminativa di maggior favore per l'autore del reato, sull'implicito presupposto che, negli ipotizzati casi di rilevanza della pena naturale, sia necessario risparmiargli anche la sofferenza dell'instaurazione o della prosecuzione del processo.

5.3.1.- Come questa Corte ha osservato a proposito della tenuità del fatto, configurare un evento quale causa di non procedibilità ha effetti ben diversi che farne una causa di non punibilità, in particolare, riguardo all'iscrizione della pronuncia nel casellario giudiziario, all'idoneità della stessa a formare il giudicato sull'illiceità penale della condotta e, di conseguenza riguardo all'impugnabilità della pronuncia medesima (sentenza n. 120 del 2019).



Orbene, non vi sono ragioni costituzionali in base alle quali la pena naturale da omicidio colposo del prossimo congiunto debba integrare una causa di non procedibilità, anziché, in tesi, un'esimente di carattere sostanziale, ovvero ancora una circostanza attenuante soggettiva.

6.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Firenze devono quindi essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 529 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 13 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 marzo 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240048

N. 49

*Sentenza 7 febbraio - 26 marzo 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Imposta sul consumo di bevande edulcorate (c.d. sugar tax) - Trattamento tributario riferito alle bevande analcoliche contenenti sostanze edulcoranti (eccedenti una certa soglia) e non anche ad altri prodotti alimentari contenenti le medesime sostanze - Denunciata violazione del principio di eguaglianza tributaria - Non fondatezza della questione.**

- Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art.1, commi da 661 a 676.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

*Giudici:* Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art.1, commi da 661 a 676, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, nel procedimento vertente tra Assobibe - Associazione italiana tra gli industriali delle bevande analcoliche e altri e il Ministero dell'economia e delle finanze e altri, con ordinanza del 14 novembre 2022, iscritta al n. 4 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione di Sibeg srl e di Assobibe - Associazione italiana tra gli industriali delle bevande analcoliche, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2024 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi gli avvocati Saverio Sticchi Damiani per Sibeg srl, Marcello Clarich per Assobibe - Associazione italiana tra gli industriali delle bevande analcoliche e l'avvocato dello Stato Amedeo Elefante per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 7 febbraio 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 14 novembre 2022 (reg.ord. n. 4 del 2023), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 661 a 676, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, «nella parte in cui ha assoggettato ad imposta sul consumo i soli prodotti rientranti nelle voci NC 2009 e 2202 della nomenclatura combinata dell'Unione europea (ossia certe bevande analcoliche) ottenuti con l'aggiunta di edulcoranti, e non anche altri prodotti alimentari diversi dalle bevande ma parimenti contraddistinti dall'aggiunta dei medesimi edulcoranti».

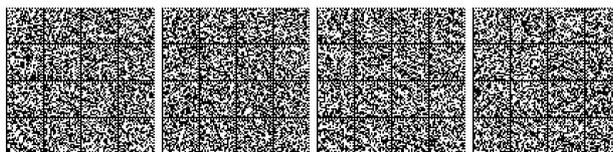
1.1.- Il TAR Lazio premette di essere stato adito per ottenere l'annullamento del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 12 maggio 2021 (Imposta di consumo sulle bevande edulcorate) e dei modelli a esso collegati, nonché di ogni atto presupposto, connesso o consequenziale, nell'ambito di due distinti giudizi promossi, rispettivamente, il primo da Assobibe - Associazione italiana tra gli industriali delle bevande analcoliche, associazione di categoria che rappresenta le imprese produttrici e distributrici di bevande analcoliche in Italia, nonché da due imprese iscritte a detta associazione (Fonti di Posina spa e Romanella Drinks srl), il secondo da Sibeg srl (società che produce, e commercializza sul territorio siciliano le bevande a marchio "The Coca Cola Company").

Riuniti i giudizi in considerazione della connessione oggettiva tra i medesimi, il TAR Lazio si pronuncia, preliminarmente, sulle eccezioni di inammissibilità dei ricorsi, sollevate dalle amministrazioni resistenti nel giudizio principale, e le ritiene tutte prive di fondamento, con conseguente affermazione della rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata.

1.2.- In particolare, il rimettente esclude la sussistenza del preteso difetto di giurisdizione in quanto i ricorsi non si risolverebbero - come assunto dalle amministrazioni resistenti - nell'impugnazione di una legge, inammissibile dinanzi al TAR, bensì di un atto amministrativo, presuntivamente affetto da vizi di illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale della legge di cui esso costituisce applicazione. Pertanto, il rimettente rileva, in linea con quanto costantemente affermato da questa Corte e da quella amministrativa, che il medesimo giudice amministrativo è comunque chiamato ad esercitare il potere di annullamento dell'atto, anche in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma di legge su cui poggia l'atto impugnato, non essendovi coincidenza fra la questione principale di merito (relativa alla legittimità dell'atto) e la questione, che si rivela pregiudiziale, di legittimità costituzionale della legge.

Eguale priva di fondamento sarebbe, poi, l'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse ad agire, per asserita assenza di lesività del decreto ministeriale impugnato.

Le previsioni contenute in quest'ultimo - secondo il Collegio rimettente - sarebbero, all'opposto, idonee a produrre, in via diretta e immediata, una lesione concreta e attuale della sfera giuridica delle ricorrenti, a prescindere dall'adozione di qualsiasi atto applicativo successivo. Tale decreto conterrebbe, infatti, obblighi già di per sé stringenti a carico dei produttori e dei soggetti che commercializzano bevande edulcorate (tra cui, ad esempio, quello di denuncia all'ufficio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli competente territorialmente, nonché quello della redazione di specifici prospetti riepilogativi ove annotare i quantitativi di bevande edulcorate ottenuti nell'impianto di produzione). Gli adempimenti contabili e amministrativi previsti nel decreto sarebbero, peraltro, preparatori e strumentali rispetto



alla fase di autoliquidazione e versamento del tributo, sicché priva di rilievo sarebbe pure la circostanza che tale tributo non sia stato ancora applicato in conseguenza di reiterate proroghe del termine fissato per l'acquisto di efficacia della relativa normativa. Sussisterebbe, pertanto, nella specie, un tangibile e concreto interesse delle ricorrenti a una pronuncia sulla legittimità del decreto impugnato, immediatamente produttivo di effetti.

1.3.- Pure l'eccezione di incompatibilità delle disposizioni censurate con la normativa dell'Unione europea - che, ove accertata, eventualmente anche all'esito di un rinvio pregiudiziale ex art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, potrebbe condurre alla disapplicazione delle stesse e all'annullamento del provvedimento impugnato - sarebbe priva di fondamento.

Il rimettente ricorda che l'imposta sulle bevande analcoliche contenenti sostanze edulcoranti (cosiddetta *sugar tax*) rientra nel novero delle imposte speciali sui consumi, relative a «prodotti diversi dai prodotti sottoposti ad accisa» armonizzata, che, secondo la direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE, gli Stati membri sono abilitati ad applicare a condizione che non introducano alcuna «formalità connessa all'attraversamento delle frontiere».

Nella specie, la normativa in esame non avrebbe introdotto alcuna formalità connessa all'attraversamento delle frontiere e non si porrebbe, quindi, in contrasto con alcuno dei parametri europei evocati (artt. 49, 56 e 101 TFUE), né con principi di carattere generale. L'imposta si applica, infatti, nella stessa maniera, sia ai prodotti nazionali, sia a quelli di provenienza da Stati membri dell'Unione europea (con ciò si esclude la violazione degli artt. 30 e 110 TFUE), nonché a tutti i prodotti immessi in commercio nel territorio dello Stato (con ciò scongiurandosi la violazione degli artt. 34 e 35 TFUE).

Pertanto, il giudice *a quo* ritiene che l'art. 1, commi da 661 a 676, della legge n. 160 del 2019 non possa essere disapplicato, in quanto conforme ai parametri europei evocati, e che non sussistano le condizioni per il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

1.4.- Con riferimento all'illegittimità derivata del provvedimento impugnato, il TAR Lazio respinge alcuni profili che ritiene, prima facie, manifestamente infondati, alla luce della ricostruzione della disciplina di legge che ha introdotto l'imposta in esame e delle finalità da essa perseguite.

Il rimettente ricorda che l'art. 1 della legge n. 160 del 2019 ha introdotto, ai commi da 661 a 676, l'imposta sul consumo delle bevande analcoliche, «rientranti nelle voci NC 2009 e 2202 della nomenclatura combinata dell'Unione europea», cui siano state aggiunte sostanze edulcoranti, di origine naturale o sintetica, con l'obiettivo - indicato nella relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio integrato 2020-2022 - di ridurre la diffusione dell'obesità e del diabete, correlate all'abuso di zuccheri aggiunti, nonché l'eccessivo uso di sostanze edulcoranti sintetiche, che hanno effetti collaterali dannosi per la salute dell'uomo.

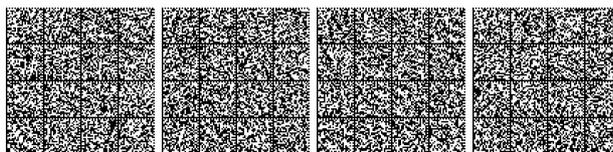
Il TAR Lazio ritiene, pertanto, manifestamente prive di fondamento le censure di violazione del principio di proporzionalità, rivelandosi tale misura idonea allo scopo di ridurre il consumo delle bevande in questione per preservare al meglio la salute pubblica, in un'ottica precauzionale, nonché necessaria e proporzionata, in assenza di misure omologhe che, a parità di efficacia, producano minori sacrifici a carico delle aziende produttrici e dei consumatori.

Eguale ritenuta non idonea a superare il vaglio di non manifesta infondatezza è, inoltre, la censura - anch'essa prospettata dalle ricorrenti - di irragionevolezza della disciplina in esame, in considerazione della prevalente finalità extrafiscale del tributo, costituita dal contrasto di specifiche patologie, nonché della elevata elasticità della domanda di bevande edulcorate, che rende la *sugar tax* meno penalizzante per il produttore rispetto a qualsiasi nuova imposta gravante sul medesimo, essendo quest'ultima poi traslata economicamente sul consumatore finale.

Infine, il rimettente non condivide la censura di violazione del principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., dal momento che l'imposta in esame è parametrata alla quantità dell'intero prodotto messo in commercio e quindi riflette la concezione relativa di capacità contributiva consolidatasi nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui «il potere impositivo può colpire anche fatti non patrimoniali, purché naturalmente rilevabili e misurabili in denaro».

1.5.- Il TAR Lazio ritiene, invece, non manifestamente infondata la censura di violazione del principio di eguaglianza tributaria, di cui agli artt. 3 e 53 Cost., secondo cui «a situazioni eguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario diseguale» (è citata la sentenza di questa Corte n. 120 del 1972).

Il Collegio rimettente prende le mosse da alcuni elementi che contraddistinguono la disciplina delle imposte sui consumi, a cominciare dalla circostanza che la loro applicazione può avere non solo funzione di gettito fiscale, ma anche scopi extrafiscali strumentali a scelte di carattere politico-economico, fra cui quello di disincentivare il consumo dei beni che generano esternalità negative a danno della collettività ovvero anche solo quello di aumentare le entrate pubbliche senza eccessivi costi di accertamento e di riscossione. Rileva, inoltre, che, sul piano economico, simili tributi hanno effetti regressivi o progressivi a seconda delle tipologie di consumo e della elasticità delle curve di domanda e di offerta.



Il TAR Lazio richiama, a tal proposito, il consolidato indirizzo di questa Corte secondo cui il «legislatore ordinario può assumere, quali soggetti passivi di imposta idonei a concorrere alle pubbliche spese, anche coloro che pongono in essere presupposti aventi una rilevanza economico-sociale, ma non necessariamente anche patrimoniale», a condizione che siano oggettivamente rilevabili, si prestino ad essere comparati con altre situazioni fiscalmente rilevanti e siano misurabili economicamente (sono citate le sentenze n. 102 del 1993 e n. 201 del 1975). Secondo tale orientamento, ogni prelievo tributario deve trovare la causa giustificatrice in «indici concretamente rilevatori di ricchezza» da cui sia «razionalmente deducibile l' idoneità soggettiva all' obbligo di imposta» (sono citate le sentenze n. 387 del 1989, n. 200 del 1976 e n. 45 del 1964). Il rimettente sottolinea che, sebbene la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva, desumibile da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza e non solo dal reddito individuale, rientri - secondo la giurisprudenza di questa Corte - nella discrezionalità del legislatore (sono citate le sentenze n. 156 del 2001, n. 111 del 1997, n. 21 del 1996, n. 143 del 1995 e n. 159 del 1985), quest' ultimo deve tuttavia operare il riparto del carico pubblico secondo criteri di coerenza interna, non contraddittorietà, adeguatezza e non arbitrarietà, assicurando che a situazioni di fatto uguali corrispondano uguali regimi impositivi e, in via correlata, a situazioni diverse corrisponda un trattamento tributario diseguale.

Sulla base di tali premesse, il TAR Lazio ritiene che la disciplina censurata contrasti con il principio di eguaglianza tributaria risultante dal combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost., andando a colpire fiscalmente le sole bevande analcoliche contenenti sostanze edulcoranti (eccedenti una certa soglia) e non anche altri prodotti alimentari contenenti le medesime sostanze.

In altri termini, con la richiamata previsione sarebbe stata introdotta una differenziazione di trattamento fiscale non supportata da alcun criterio giustificativo. Considerato che l' imposta in esame (*sugar tax*) è un tributo introdotto allo scopo di contrastare il fenomeno dell' obesità e del diabete, nonché la diffusione degli effetti collaterali dannosi degli edulcoranti sintetici, il rimettente ritiene che, al fine di soddisfare il principio di eguaglianza e ragionevolezza, il legislatore avrebbe dovuto spiegare le ragioni per cui tale obiettivo deve essere perseguito colpendo solo gli edulcoranti contenuti nelle bevande analcoliche e non quelli contenuti in altri prodotti alimentari. In questa direzione - ricorda ancora il rimettente - si sarebbero mosse due decisioni di questa Corte: con la sentenza n. 83 del 2015, è stata dichiarata l' illegittimità costituzionale di una normativa che tassava in egual misura due fattispecie (quella dei tabacchi lavorati e quella dei prodotti non contenenti nicotina idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati) obiettivamente diverse tra loro, di cui solo la prima poteva ricondursi all' ambito di applicazione della finalità disincentivante; con la sentenza n. 201 del 2014, invece, è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione a una disposizione di legge con cui era stato introdotto - nel contesto della crisi finanziaria internazionale del 2011 - un prelievo aggiuntivo a carico dei soli dirigenti del settore finanziario e non anche di quelli di settori merceologici diversi, trattandosi di situazioni solo apparentemente omogenee.

Nel caso di specie, il TAR Lazio ritiene che la diversa «regola fiscale» applicata a due fattispecie apparentemente omogenee («id est da un lato l' imposizione della “sugar tax” alle bibite contenenti edulcoranti, dall' altro lato la mancata imposizione della “sugar tax” agli altri prodotti alimentari diversi dalle bevande contenenti i medesimi edulcoranti») non trovi alcuna giustificazione né nel testo della legge, né nella relazione illustrativa del disegno di legge: e ciò in spregio del fatto che il fine ultimo di tale prelievo (contrastare l' obesità, il diabete e il consumo di sostanze edulcoranti sintetiche) ben avrebbe potuto realizzarsi incidendo anche su prodotti alimentari diversi dalle bevande analcoliche.

Nessuna lesione del citato principio di eguaglianza tributaria viene, invece, ravvisata nel fatto che la *sugar tax* si applichi indistintamente sia agli edulcoranti naturali che a quelli sintetici, essendo predicabile sia per i primi che per i secondi la finalità disincentivante in vista dell' obiettivo ultimo di contrastare non solo le patologie associate agli edulcoranti naturali, ma anche effetti nocivi correlati all' eccessivo consumo di edulcoranti sintetici.

2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall' Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che questa Corte dichiari la questione di legittimità costituzionale dell' art. 1, commi da 661 a 676, della legge n. 160 del 2019 manifestamente infondata.

La parte interveniente premette che la previsione dell' imposta riferita alle sole bevande e non agli altri prodotti alimentari è conforme ad analoghi provvedimenti già adottati in altri Paesi o regioni autonome (Francia, Regno Unito, Irlanda, Belgio, Portogallo, Catalogna, Norvegia, Finlandia, Ungheria, Estonia e Lettonia) ed è in linea con le indicazioni dell' Organizzazione mondiale della sanità (OMS), che, dopo aver annoverato le bevande dolcificate fra le principali responsabili di obesità e diabete (rapporto “Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases” del 2015), ha anche pubblicato, nel 2022, uno studio sui risultati dell' applicazione della *sugar tax* in altri Paesi europei (Sugar-sweetened Beverage Taxes in the WHO European Region: Success through Lessons Learned and Challenges Faced).

Pertanto, la scelta disincentivante del legislatore - operata con l' introduzione della citata tassa - non risulterebbe né irragionevole, né arbitraria, né ingiustificata quanto alla sua limitazione alle sole bevande edulcorate rispetto a prodotti alimentari di altro tipo.

La parte interveniente evidenzia, altresì, che la decorrenza dell' efficacia delle disposizioni disciplinanti l' imposta in esame è stata ripetutamente rinviata fino al 1° gennaio 2024, mentre il decreto del Ministro dell' economia e delle finanze (impugnato nei giudizi a quibus) è stato adottato il 12 maggio 2021, all' esito di approfondimenti condotti nel corso di specifici incontri con le associazioni di categoria, nonché di tavoli ministeriali.



Considerato che lo scopo extrafiscale «di matrice costituzionale» del tributo in esame è la tutela della salute dei cittadini, perseguita indirizzando i comportamenti della collettività verso una limitazione del consumo di bevande con elevato contenuto di sostanze edulcoranti aggiunte, con la sugar tax il legislatore avrebbe correttamente applicato il principio di precauzione di matrice eurounitaria, invocabile ove vi siano evidenze scientifiche della nocività di un prodotto e ricorrano possibili rischi per la salute e l'ambiente. In virtù di tale principio, al sussistere di incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute della persona, l'azione dei pubblici poteri può tradursi nell'adozione di misure incidenti sulle libertà dei singoli, purché rispettose del principio di proporzionalità.

Nel caso in esame, l'imposizione fiscale rappresenterebbe, propriamente, uno strumento di disincentivo al consumo di tali prodotti, in modo da evitarne abusi con effetti pregiudizievoli o, addirittura, l'assuefazione.

L'Avvocatura ritiene, inoltre, che il legislatore abbia compiutamente individuato e selezionato i beni da sottoporre a imposta sul consumo, avendo cura di non introdurre alcuna limitazione all'esercizio dell'attività delle aziende operanti nel settore, né restrizioni all'accesso nel mercato. Ciò in linea con l'art. 41 Cost., e con la giurisprudenza costituzionale che ha ripetutamente riconosciuto la possibilità del legislatore di «intervenire per salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l'economia nazionale e per garantire i correlati livelli di occupazione», ma solo attraverso «un ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali in gioco» (è citata la sentenza n. 58 del 2018), tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro (sono citate le sentenze n. 63 del 2016, n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012).

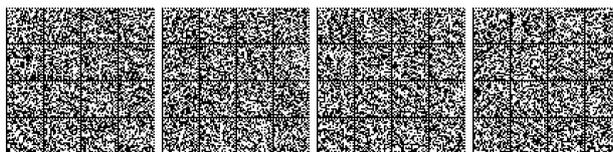
Tanto considerato, la parte interveniente ritiene - anche sulla scia della sentenza di questa Corte n. 83 del 2015 in materia di tassazione dei prodotti da fumo - che una incondizionata tassazione di tutti i prodotti contenenti zuccheri aggiunti risulterebbe irragionevole e sproporzionata rispetto allo scopo perseguito e ai dati scientifici disponibili.

Nel ricordare che l'imposta in esame risponde a un'esigenza di ordine sanitario, l'Avvocatura osserva che il prelievo fiscale dovrebbe provocare, attraverso la sua traslazione economica, un aumento del prezzo di tali prodotti e, quindi, una minore propensione al loro acquisto da parte dei consumatori.

La selezione di una determinata produzione come meritevole di tassazione sarebbe, pertanto, giustificabile anche rispetto al principio di eguaglianza tributaria, che consente una differenziazione del sistema impositivo per settori produttivi, aree economiche o tipologia di contribuenti, purché non degeneri in arbitraria discriminazione. Tale assunto troverebbe, d'altro canto, conferma nella circostanza che, nel caso dell'IVA, il trattamento tributario riservato ai singoli prodotti alimentari è già ampiamente differenziato, secondo quanto disposto dalla Tabella A, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto), in linea con il diritto dell'Unione europea in materia di IVA armonizzata, che prevede aliquote diverse (4, 5, 10 o 22 per cento) per tipologie di prodotti, in base a ragioni commerciali, politiche o anche solo di opportunità. Un simile trattamento differenziato - ricorda ancora la parte interveniente - è d'altronde previsto anche nel regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, istitutivo del codice doganale dell'Unione. In specie, si sottolinea che la suddetta normativa europea stabilisce che alle merci contemplate dalla nomenclatura combinata, destinate all'esportazione e all'importazione da e verso il territorio dell'Unione europea, debbano essere applicati i dazi convenzionali o autonomi normali previsti in corrispondenza di ciascuna voce della medesima nomenclatura combinata, sicché non può dirsi che la tassazione dei prodotti in questione avvenga in misura omogenea.

A tali considerazioni la parte interveniente aggiunge che l'imposta in questione non è applicata alle sostanze edulcoranti, bensì alle bevande analcoliche cui siano aggiunti edulcoranti oltre un quantitativo percentuale prestabilito. Base imponibile del tributo è il quantitativo di bevanda prodotta e confezionata per essere preordinata al consumo finale; pertanto, l'aliquota di tassazione (fissata dal comma 665 del censurato art. 1 in euro 10,00 per ettolitro di bevanda nonché euro 0,25 per chilogrammo, per i prodotti predisposti ad essere utilizzati previa diluizione) è stabilita in relazione al volume della bevanda da tassare, risultando irrilevante il quantitativo di edulcoranti effettivamente presenti nella bevanda finita.

Inoltre, evidenzia l'Avvocatura che i prodotti colpiti dal tributo sono compiutamente e organicamente individuati attraverso l'indicazione delle voci di nomenclatura combinata dell'UE, utilizzate in ambito doganale per riferirsi a insiemi di prodotti commercialmente uniformi e fungibili, corrispondenti, nella specie, a succhi di frutta o di ortaggi (NC 2009) e acque con aggiunta di zuccheri o di altri dolcificanti (NC 2202), che vengono qualificati come bevande e che non avrebbero nulla a che vedere con altri alimenti di uso comune. Questi ultimi potrebbero contenere sostanze edulcoranti, ma avrebbero caratteristiche funzionali e nutrizionali del tutto distinte dalle bevande edulcorate. Tali bevande, viceversa, sono oggetto di tassazione senza alcuna distinzione, con l'eccezione di quelle assimilate a sostanze alimentari nutrienti, in quanto elaborate «per la gestione delle specifiche esigenze nutrizionali di soggetti che, in dipendenza di particolari condizioni cliniche che comportano una limitata o alterata capacità di assumere o metabolizzare determinati alimenti o sostanze nutrienti, necessitano di tali bevande o preparati per completare o integrare la loro alimentazione», nonché delle bevande analcoliche con aggiunte modestissime di zuccheri naturali o sintetici, oltre a quelle con un titolo alcolometrico superiore a 1,2 per cento in volume.



Sarebbe, pertanto, evidente l'intrinseca razionalità della scelta legislativa di introdurre un nuovo tributo su una specifica fattispecie di prodotti, le bevande edulcorate, compiutamente e organicamente individuata, il cui consumo risulta particolarmente diffuso soprattutto nella fascia di consumatori di giovane età, arrecando obesità, sovrappeso, malattie cardiovascolari e diabete.

La differenziazione del trattamento fiscale fra bevande e altri prodotti alimentari edulcorati troverebbe la sua giustificazione nella necessità di coniugare diverse esigenze sottese a principi costituzionali, attraverso un'opera di bilanciamento complessa, i cui effetti non sarebbero né distorsivi, né irragionevoli. La parte interveniente osserva che l'applicazione rigorosa del principio di capacità contributiva - che «costituisce una specificazione del principio di eguaglianza» - spingerebbe verso la moltiplicazione delle distinzioni tra situazioni differenti, con evidenti distorsioni all'interno del sistema. Per questa ragione - osserva ancora la parte interveniente - spetterebbe al legislatore coniugare razionalmente il citato principio con altri principi costituzionali e con «le esigenze sottese alla c.d. "ragion fiscale"» (quali, ad esempio, la tempestiva ed efficace realizzazione della pretesa tributaria, la repressione dell'evasione fiscale, la semplificazione degli adempimenti), esigenze che, nella specie, sarebbero state adeguatamente considerate, attraverso una delicata opera di bilanciamento di diversi obiettivi.

L'interveniente ricorda, altresì, che, ai fini dell'individuazione del perimetro di applicazione della sugar tax, nel rispetto della normativa europea in materia di utilizzo di additivi alimentari, è stato necessario stilare un elenco delle sostanze in grado di conferire sapore dolce alle bevande, nonché fissare - con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 15 ottobre 2020 (Imposta sul consumo delle bevande edulcorate), nel rispetto del regolamento (CE) n. 1333/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativo agli additivi alimentari - i valori afferenti al potere edulcorante che rendono una bevanda tassabile. Successivamente, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 12 maggio 2021 (appunto quello impugnato nei giudizi a quibus) sono state disciplinate le modalità attuative dell'imposta e individuati i relativi adempimenti contabili e dichiarativi.

A ulteriore sostegno della congruità delle disposizioni censurate, la difesa statale ricorda gli studi scientifici che hanno rilevato come le bevande in questione contengano zuccheri semplici che fanno alzare rapidamente la glicemia, a differenza di altri alimenti che, a parità di quantità di zuccheri, hanno un effetto diverso sul metabolismo, contenendo anche grassi in grado di rallentare l'assorbimento del glucosio.

Pertanto, secondo l'Avvocatura le disposizioni censurate sarebbero immuni dai vizi paventati nell'ordinanza di rimessione. Quest'ultima, peraltro, non recherebbe alcuna evidenza delle ragioni atte a giustificare la pretesa assimilazione alle bevande degli altri generi alimentari, nemmeno compiutamente individuati, sicché la comparazione in questione resterebbe confinata ad uno stadio meramente teorico e astratto.

3.- Si è costituita in giudizio Assobibe, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate.

In linea con gli argomenti svolti dal giudice rimettente, la difesa della parte sostiene che la differenziazione di trattamento fiscale, fra bevande analcoliche con sostanze edulcoranti eccedenti una determinata soglia e prodotti alimentari contenenti le medesime sostanze, non sia sostenuta da alcuna ragione oggettiva. Tale diverso trattamento fiscale sarebbe irragionevole anche tenuto conto delle finalità dell'imposta (riduzione di malattie quali obesità e diabete), che imporrebbero di applicarla anche ad altri prodotti alimentari contenenti i medesimi edulcoranti.

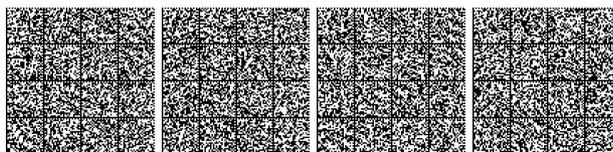
Nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, la difesa di Assobibe contesta l'assunto della parte interveniente secondo cui la misura introdotta dal legislatore italiano mira ad allineare l'Italia, sotto il profilo fiscale, agli altri Paesi europei, considerato che non esiste un obbligo di armonizzazione delle legislazioni fiscali. Né sarebbe corretto evocare il principio di precauzione, in assenza di evidenze scientifiche circa la nocività del prodotto tassato.

4.- Si è costituita in giudizio anche Sibeg srl, aderendo alle conclusioni del rimettente.

La difesa della parte premette che la sugar tax, in quanto contraddistinta da un ambito di applicazione esclusivamente nazionale, andrebbe a colpire in modo pesante i soggetti che - come la stessa Sibeg srl - hanno come destinazione naturale di produzione il mercato interno, senza che sia dimostrato un effetto realmente disincentivante per il consumatore.

Nel richiamare gli argomenti svolti nell'ordinanza di rimessione, la parte ricorda la giurisprudenza di questa Corte secondo cui «ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia dei contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione» (sono citate le sentenze n. 288 del 2019, n. 10 del 2015, n. 104 del 1985 e n. 42 del 1980). In questa prospettiva, la verifica della violazione del principio di eguaglianza tributaria imporrebbe uno scrutinio particolarmente rigoroso circa la sussistenza di una eadem *ratio* che giustifichi l'estensione a fattispecie ritenute escluse (è citata la sentenza n. 120 del 2020 di questa Corte).

Considerato che, secondo la difesa di Sibeg srl, la regola di giudizio ricavabile dall'art. 53 Cost., letto in combinato disposto con l'art. 3 Cost., è che il legislatore, nel momento impositivo, non deve compiere discriminazioni arbitrarie, nella specie tale regola sarebbe stata violata, non risultando giustificabile un trattamento fiscale differenziato tra prodotti alimentari e bevande, diretto a colpire solo le seconde e volto a esonerare, senza alcuna giustificazione, i primi. Tale differenziazione



si tradurrebbe in una manifesta discriminazione, anche in ragione del fatto che i prodotti dolciari sono in media quelli più calorici e di più largo consumo, specie nella popolazione infantile. A tal proposito, la difesa della parte segnala l'assenza di evidenze scientifiche che colleghino l'obesità e le altre patologie all'uso eccessivo delle bevande dolci, laddove anzi il tema dell'obesità sembrerebbe maggiormente legato a stili di vita sedentari. Da studi rivolti al settore interessato dalla sugar tax emergerebbe, altresì, che in Italia non si riscontra una situazione di emergenza legata al consumo di bevande edulcorate, di cui viceversa si registrerebbe un calo costante. La scelta di colpire la categoria delle bevande edulcorate apparirebbe ingiustamente gravosa per le imprese obbligate, anche in ragione del fatto che nel settore alimentare, pur a fronte di prodotti con identica o maggiore quantità di edulcoranti, l'aliquota sarebbe compresa fra il 4 e il 10 per cento, laddove l'aliquota prevista per le bevande sarebbe del 22 per cento. Considerato che nel sistema tributario ogni trattamento differenziato deve essere giustificato in ragione della capacità contributiva e che quest'ultima sarebbe la medesima nel settore del food e del beverage, l'ingiusto trattamento deteriore riservato al settore delle bevande dolci risulterebbe contrario al principio di eguaglianza tributaria.

Pertanto, il diverso trattamento fiscale riservato a due fattispecie in apparenza omogenee sarebbe privo di qualsiasi giustificazione e, di conseguenza, la previsione che ha introdotto la nuova imposta si configurerebbe come arbitraria, irragionevole e discriminatoria e tale da danneggiare irreversibilmente il settore produttivo delle bevande analcoliche edulcorate.

5.- All'udienza del 7 febbraio 2024, le parti e l'interveniente hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate negli scritti difensivi.

### *Considerato in diritto*

1.- Il TAR Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 661 a 676, della legge n. 160 del 2019, in riferimento al principio di eguaglianza tributaria di cui agli artt. 3 e 53 Cost.

1.1.- Le citate disposizioni - premette il rimettente - hanno introdotto e disciplinato l'«imposta sul consumo delle bevande analcoliche [...] denominate bevande edulcorate» (comma 661). Tali si intendono «i prodotti finiti e i prodotti predisposti per essere utilizzati [...] previa diluizione, rientranti nelle voci NC 2009 e 2202 della nomenclatura combinata dell'Unione europea» (comma 662) (che corrispondono, rispettivamente, a: succhi di frutta e di ortaggi e legumi, non fermentati, senza aggiunta di alcol, anche addizionati di zuccheri o di altri dolcificanti; acque, comprese quelle minerali e gassate, con aggiunta di zucchero o di altri dolcificanti o di aromatizzanti e altre bevande non alcoliche, esclusi i succhi di frutta e di ortaggi della voce 2009), con una percentuale di alcol uguale o inferiore all'1,2 per cento in volume, cui siano state aggiunte sostanze - di origine naturale o sintetica - in grado di conferire un sapore dolce.

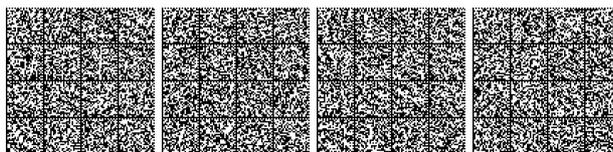
L'imposta colpisce l'immissione in commercio nel territorio nazionale delle citate bevande, nella misura di «euro 10,00 per ettolitro» per i prodotti finiti e di «euro 0,25 al chilogrammo» per i prodotti predisposti per essere utilizzati previa diluizione (comma 665), sia se prodotti da imprese nazionali, sia se provenienti da altri Stati membri dell'Unione europea o importati da Stati terzi. La medesima non si applica ove non sia raggiunta una certa «soglia di dolcezza» e, cioè, allorquando il contenuto complessivo di edulcoranti sia inferiore o uguale a 25 grammi per litro per i prodotti finiti e a 125 grammi per chilogrammo per i prodotti predisposti ad essere utilizzati previa diluizione (comma 666).

Quanto alle finalità dell'introduzione della sugar tax, il Collegio rimettente rileva come, nella relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio integrato 2020-2022, esse siano ravvisate nella riduzione - attraverso la disincentivazione dell'uso delle bevande analcoliche con un contenuto elevato di sostanze edulcoranti naturali o artificiali aggiunte - della diffusione dell'obesità e del diabete, nonché di altri effetti dannosi per la salute dell'uomo, conseguenti all'eccessivo uso di sostanze edulcoranti sintetiche.

1.2.- Su queste premesse, il TAR Lazio dubita della conformità al principio di eguaglianza tributaria della disciplina contenuta nell'art. 1, commi da 661 a 676, della legge n. 160 del 2019 «nella parte in cui ha assoggettato ad imposta sul consumo i soli prodotti rientranti nelle voci NC 2009 e 2202 della nomenclatura combinata dell'Unione europea (ossia certe bevande analcoliche) ottenuti con l'aggiunta di edulcoranti, e non anche altri prodotti alimentari diversi dalle bevande ma parimenti contraddistinti dall'aggiunta dei medesimi edulcoranti».

A partire dalla considerazione che il legislatore, pur potendo determinare discrezionalmente i singoli fatti espressivi della capacità contributiva, deve comunque operare il riparto del carico pubblico secondo criteri di coerenza interna, non contraddittorietà, adeguatezza e non arbitrarietà, al fine di assicurare che a situazioni di fatto eguali corrispondano eguali regimi impositivi e, in via correlata, a situazioni diverse corrisponda un trattamento tributario diseguale, il rimettente ritiene che, nella specie, ciò non sia avvenuto.

La diversa «regola fiscale» applicata a due fattispecie apparentemente omogenee («id est da un lato l'imposizione della "sugar tax" alle bibite contenenti edulcoranti, dall'altro lato la mancata imposizione della "sugar tax" agli altri prodotti alimentari diversi dalle bevande contenenti i medesimi edulcoranti») non troverebbe alcuna giustificazione



oggettiva né nel testo della legge, né nella relazione illustrativa del disegno di legge: e ciò in spregio del fatto che il fine ultimo di tale prelievo (contrastare l'obesità, il diabete e il consumo di sostanze edulcoranti sintetiche) ben avrebbe potuto realizzarsi incidendo anche sui prodotti alimentari diversi dalle bevande analcoliche.

2.- In via preliminare, non sussistono ostacoli all'esame della questione nel merito.

2.1.- Il TAR Lazio premette di essere stato adito per ottenere l'annullamento del d.m. 12 maggio 2021, impugnato per vizi di illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale della normativa che ha introdotto e disciplinato la citata imposta, di cui il decreto in discorso costituisce attuazione.

Recependo, sia pure sotto il solo profilo della violazione del principio di eguaglianza tributaria, i dubbi prospettati dalle ricorrenti nei giudizi principali con riguardo alla normativa contenente la disciplina della sugar tax, il Collegio rimettente riconosce la rilevanza della questione e fornisce ampie motivazioni sul punto, anche per respingere le eccezioni di inammissibilità dei ricorsi formulate dalle amministrazioni resistenti nei giudizi a quibus.

2.1.1.- In particolare, quanto all'eccezione di inammissibilità per difetto di incidentalità, il rimettente ha ritenuto che il ricorso, lungi dal risolversi in un'inammissibile impugnazione di una legge, miri all'accertamento dei vizi di illegittimità di un atto amministrativo, derivati dalla pretesa illegittimità costituzionale della legge di cui il medesimo costituisce applicazione. Pertanto, anche in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale di quest'ultima, il giudice amministrativo è comunque chiamato a esercitare il potere di annullamento dell'atto, non essendoci coincidenza fra la questione principale di merito e la questione di legittimità costituzionale della legge, che risulta pregiudiziale e quindi rilevante.

Considerato che spetta al giudice rimettente «accertare il nesso di rilevanza che deve avvincere i due giudizi, a meno che tali valutazioni non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti, ovvero la motivazione della loro esistenza sia manifestamente implausibile» (sentenza n. 240 del 2021), nella specie tale onere risulta adeguatamente soddisfatto, in linea con la costante giurisprudenza costituzionale. Da tempo risalente, infatti, questa Corte ha riconosciuto la sussistenza del requisito della rilevanza «ogniquale sia individuabile nel giudizio principale un petitum separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi» (sentenza n. 4 del 2000 e ordinanza n. 103 del 2022; di recente, nello stesso senso, sentenze n. 161 del 2023 e n. 169 del 2022). Ciò che accade nel caso di specie, in cui si chiede al TAR Lazio di pronunciare l'annullamento del d.m. 12 maggio 2021, in quanto adottato in applicazione di una normativa che si assume essere costituzionalmente illegittima.

2.1.2.- Anche la motivazione svolta dal Collegio rimettente sulla sussistenza dell'interesse a ricorrere delle ricorrenti nel giudizio principale, connessa alla lesività del decreto impugnato, soddisfa le condizioni per superare il vaglio di ammissibilità demandato a questa Corte. Quest'ultimo «è meramente estern[o] e strumentale al riscontro di una adeguata motivazione in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale» (sentenze n. 4 del 2024 e n. 193 del 2022; nello stesso senso sentenze n. 240 del 2021 e n. 224 del 2020), considerato che «la valutazione dell'interesse a ricorrere e degli altri presupposti concernenti la legittima instaurazione del giudizio *a quo* è riservata al giudice rimettente» (sentenze n. 4 del 2024 e n. 193 del 2023), con il solo limite che sia fornita una motivazione «sufficiente e non implausibile» (sentenza n. 240 del 2021).

Nella specie, infatti, il giudice rimettente ha fornito una motivazione non implausibile, là dove - in linea con la giurisprudenza amministrativa secondo cui possono essere impugnati gli atti amministrativi generali e i regolamenti che contengano disposizioni in grado di ledere in via diretta ed immediata le posizioni giuridiche soggettive dei destinatari (Consiglio di Stato, sezione settima, sentenza 29 marzo 2023, n. 3216; sezione quarta, sentenze 21 maggio 2021, n. 3953 e 13 febbraio 2020, n. 1159) - ha ritenuto sussistente l'interesse a ricorrere avverso il decreto impugnato, in considerazione delle previsioni dello stesso che impongono agli operatori di settore una serie di adempimenti preliminari rispetto all'istituzione del tributo, già di per sé stringenti e in grado di ledere in via diretta la sfera delle ricorrenti.

Simili adempimenti, contabili e amministrativi (come, ad esempio, l'obbligo - gravante sugli esercenti di impianti di produzione e sui soggetti cedenti bevande edulcorate - di denuncia dell'esercizio dell'attività all'ufficio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli competente territorialmente, nonché l'obbligo di redazione e invio di specifici prospetti riepilogativi ove vanno annotati i quantitativi di bevande edulcorate ottenuti nell'impianto di produzione) sono da ritenersi preparatori e strumentali rispetto alla fase di autoliquidazione e versamento del tributo e richiedono, dunque, che gli operatori del settore abbiano il tempo di adeguarsi. Il che è, del resto, confermato dalla circostanza che il comma 675 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019, in attuazione del quale il d.m. 12 maggio 2021 è stato adottato, è divenuto immediatamente efficace, sia pure a fronte dell'efficacia differita delle restanti disposizioni.

Sotto tale profilo, nessun rilievo riveste, pertanto, la circostanza che il tributo in discorso non abbia ancora trovato applicazione in conseguenza delle reiterate proroghe del termine di acquisto dell'efficacia della disciplina contenuta nei richiamati commi da 661 a 674 (da ultimo ulteriormente differita al 1° luglio 2024 per effetto dell'art. 1, comma 44, lettera b, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026»).



2.2.- Ancora in via preliminare, occorre rilevare che, dalla lettura dell'ordinanza di rimessione nel suo complesso, si evince, con sufficiente chiarezza, che il verso dell'intervento richiesto a questa Corte per porre rimedio alla dedotta illegittimità costituzionale è meramente ablativo della normativa che istituisce e disciplina l'imposta sulle bevande analcoliche edulcorate.

Sebbene, infatti, la formulazione del *petitum* possa ingenerare il dubbio che sia stato richiesto un intervento manipolativo-additivo di estensione del tributo ai prodotti alimentari diversi dalle bevande analcoliche edulcorate, ma egualmente contraddistinti dall'aggiunta di zuccheri, dal tenore degli argomenti svolti a sostegno della dedotta violazione del principio di eguaglianza tributaria e del conseguente preteso ingiustificato trattamento tributario differenziato a carico delle sole citate bevande, nonché dal richiamo a precedenti pronunce di questa Corte relative a questioni pure inerenti a trattamenti fiscali e differenziati, di cui si è chiesto l'annullamento (sentenza n. 201 del 2014), è possibile individuare il contenuto e il verso delle censure (sentenza n. 194 del 2021) e quindi anche dell'intervento richiesto, così da consentire alla questione di superare il vaglio di ammissibilità.

3.- Nel merito, la questione sollevata non è fondata.

3.1.- Questa Corte ha ripetutamente affermato che il principio dell'eguaglianza tributaria, desumibile dal combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost., impone che «ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione» (sentenza n. 288 del 2019).

Il legislatore gode, infatti, di «un'ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s'ispira l'attività di imposizione fiscale» (sentenza n. 108 del 2023); la sua attività è comunque soggetta al controllo di questa Corte circa il rispetto dei menzionati principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 53 Cost., che «si risolve in un giudizio sull'uso ragionevole o meno che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, diretto a verificare [...] la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione (*ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2015, n. 142 del 2014, n. 116 del 2013, n. 223 del 2012 e n. 111 del 1997; ordinanza n. 341 del 2000)» (ancora, sentenza n. 108 del 2023).

In altri termini, «non è di per sé lesivo del principio di uguaglianza e di capacità contributiva il fatto che il legislatore individui, di volta in volta, quali indici rivelatori di capacità contributiva, le varie specie di beni patrimoniali sia di natura mobiliare che immobiliare (sentenza n. 111 del 1997)». Tuttavia, «[l]a possibilità di imposizioni differenziate [...], anche se non vietata dagli artt. 3 e 53 Cost., deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva» (di nuovo, sentenza n. 108 del 2023; nello stesso senso, sentenze n. 10 del 2015, n. 142 del 2014 e n. 21 del 2005).

Del resto, nell'ordinamento nazionale, il trattamento tributario riservato ai singoli prodotti alimentari è già ampiamente differenziato: basti pensare al caso dell'IVA che, in base a quanto disposto dalla Tabella A, allegata al d.P.R. n. 633 del 1972, in linea con il diritto dell'Unione europea in materia di IVA armonizzata, si applica alle varie tipologie di prodotti con aliquote diverse (4, 5, 10 o 22 per cento), in base a ragioni commerciali, politiche o anche solo di opportunità.

3.2.- È alla luce delle richiamate indicazioni che occorre valutare la disciplina sottoposta a scrutinio.

L'imposta sul consumo delle bevande analcoliche edulcorate, la cui istituzione è prevista dal censurato comma 661 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019, rientra nel novero dei tributi indiretti sulla produzione e sul consumo di certi beni, contraddistinti da una prevalente finalità extrafiscale, che, nella specie, è individuata nel contrasto di condotte - dei singoli e delle imprese - incidenti negativamente sulla salute.

Tale finalità è perseguita mediante il disincentivo della commercializzazione e del consumo di specifici prodotti ritenuti dannosi appunto per la salute, il cui eccessivo utilizzo può, pertanto, generare anche un aggravio di spesa pubblica, connesso alla conseguente necessità di assicurare appropriate cure attraverso il Servizio sanitario nazionale.

La relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio 2020 fa esplicito riferimento all'intento del legislatore di dare seguito all'invito dell'OMS, contenuto nel già citato rapporto del 2015, a introdurre una specifica tassazione delle bevande analcoliche prodotte con l'aggiunta di sostanze dolcificanti di origine naturale o sintetica, con l'obiettivo di limitarne il consumo e, conseguentemente, di contribuire alla riduzione dei tassi di sovrappeso e obesità, oltre che di carie e diabete, anche in virtù dei risultati, attestati dalla medesima organizzazione e da studi scientifici su cui si fonda il più sopra richiamato rapporto, che sono stati realizzati nei Paesi in cui la *sugar tax* viene applicata da tempo. Più di recente, in un ulteriore rapporto pubblicato dall'Ufficio europeo dell'OMS nel 2022, è stata ribadita la necessità dell'introduzione di una simile imposta anche nei Paesi europei che non l'hanno ancora prevista, alla luce dei riscontrati effetti positivi della *sugar tax* in termini di limitazione del consumo delle bevande analcoliche edulcorate in correlazione con l'aumento del prezzo delle stesse (e/o per effetto della riduzione, da parte delle imprese produttrici, della percentuale di zuccheri aggiunti alle bevande in questione) e del conseguente contenimento delle malattie non trasmissibili (quali obesità, diabete, eventi cardiovascolari, ipertensione), ritenute responsabili del 71 per cento di tutti i decessi a livello globale, con correlati costi sociali ed economici molto elevati.

Seguendo questo invito e allineandosi a provvedimenti analoghi già adottati in numerosi altri ordinamenti, il legislatore nazionale è intervenuto a dettare una disciplina puntuale della *sugar tax*, individuando con precisione le bevande edulcorate la cui cessione a opera del produttore nazionale o il cui ricevimento da altri Paesi dell'Unione europea da



parte dell'acquirente nazionale o, ancora, la cui importazione definitiva nel territorio nazionale è colpita attraverso l'indicazione delle voci di nomenclatura combinata dell'UE, universalmente utilizzate in ambito doganale per individuare insiemi di prodotti commercialmente uniformi e fungibili, corrispondenti, nella specie, a succhi di frutta o di ortaggi (NC 2009) e acque con aggiunta di zuccheri o di altri dolcificanti (NC 2202).

In modo altrettanto puntuale è stata identificata la base imponibile corrispondente al quantitativo di bevanda immessa in commercio (tale per cui l'imposta è determinata nella misura di euro 10,00 per ettolitro nel caso di prodotti finiti e di euro 0,25 per chilogrammo per i prodotti concentrati, predisposti per essere utilizzati previa diluizione), nonché la soglia massima di zuccheri complessivamente contenuti (25 grammi per litro o, per i prodotti predisposti per essere utilizzati previa diluizione, un massimo di 125 grammi per chilogrammo) ai fini dell'esenzione dall'imposta: soglia, quest'ultima, corrispondente a quella stabilita dall'Allegato al regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, con riguardo alle bevande identificate come «a basso contenuto di zuccheri».

3.3.- Da quanto richiamato risulta palese che la giustificazione dell'introduzione della imposta sulle bevande analcoliche edulcorate discende dalla attitudine delle stesse, per la loro particolare composizione, a provocare diabete, obesità e altre patologie non trasmissibili: attitudine puntualmente attestata da studi scientifici riversati in raccomandazioni di organismi internazionali specificamente volti a suggerire l'imposizione fiscale sulle medesime bevande (così significativamente si legge nel già richiamato rapporto pubblicato dall'Ufficio europeo dell'OMS nel 2022).

È proprio tale specifica attestazione scientifica a porsi all'origine sia del presupposto dell'imposta, individuato nella cessione e/o immissione in commercio sul territorio nazionale delle bevande analcoliche edulcorate; sia della base imponibile, individuata nel quantitativo di bevanda immessa in commercio per il consumo (e non della sostanza edulcorante in quanto tale); sia, infine, dei soggetti passivi della medesima imposta, individuati nei produttori (condizionatori o acquirenti o importatori) delle medesime bevande.

La medesima giustificazione scientifica risulta, inoltre, sufficiente a impedire che i prospettati profili di omogeneità, rispetto alle citate bevande, di altri prodotti alimentari edulcorati raggiungano una soglia di evidenza tale da rendere arbitraria, e quindi irragionevolmente discriminatoria, la scelta impositiva del legislatore (sentenze n. 108 del 2023, n. 240 del 2017, n. 10 del 2015, n. 142 del 2014 e n. 116 del 2013). Sotto questo profilo, va, altresì, rimarcata l'estrema genericità con cui il rimettente individua il *tertium comparationis* («altri prodotti alimentari diversi dalle bevande contenenti i medesimi edulcoranti»). Si tratta, infatti, di un insieme di prodotti con caratteristiche funzionali e nutrizionali assai eterogenee fra loro, oltre che del tutto differenti da quelle delle bevande edulcorate, insieme come tale idoneo a fungere da termine di riferimento della supposta violazione del principio di eguaglianza tributaria. E ciò a maggior ragione in quanto la nuova imposta non grava sulle sostanze edulcoranti in sé considerate, ma propriamente sulle bevande edulcorate e in funzione della quantità di edulcoranti aggiunti evidentemente calcolata in base alla tipologia di prodotti alimentari (liquidi) interessata.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 661 a 676, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2024

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI

T\_240049



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 8

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2024  
(della Regione Siciliana)*

**Bilancio e contabilità pubblica – Legge di bilancio 2024 – Previsione che, in attuazione dell'accordo sottoscritto in data 7 dicembre 2023 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e i Presidenti delle Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, è riconosciuto alle predette autonomie speciali, secondo gli importi previsti nella relativa tabella, un contributo di 105.581.278 euro per l'anno 2024 in relazione agli effetti finanziari conseguenti alla revisione della disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle detrazioni fiscali connessa all'attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle altre misure in tema di imposte sui redditi – Previsione che ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, comma 22, della legge n. 197 del 2022 – Denunciata omessa indicazione in ordine a un accantonamento di risorse finanziarie in favore della Regione Siciliana.**

– Legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), art. 1, commi 450 e 451.

Ricorso per la Regione Siciliana (cod. fisc. 80012000826), in persona del Presidente *pro tempore* on.le Renato Schifani, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura in calce al presente atto, dagli avvocati Gianluigi Maurizio Amico (cod. fisc.: MCAGLG60H25H792S; pec: gianluigimaurizioamico@pecavvpa.it) e Nicola Dumas (cod. fisc.: DMSNCL78H03A089J; pec: nicola.dumas@pec.it), dell'ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione Siciliana (Fax: 091- 6254244), con domicilio digitale eletto presso i recapiti di posta elettronica certificata dei difensori e domicilio fisico presso la sede dell'ufficio della Regione Siciliana in Roma - via Marghera n. 36;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede in Roma - via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato *ex lege*, per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 450 e 451, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 30 dicembre 2023, n. 303, S.O.

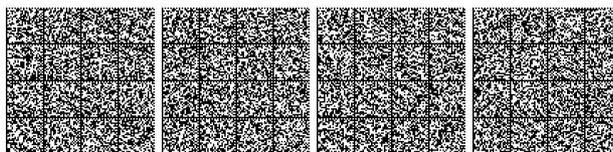
FATTO

Premesso che nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 30 dicembre 2023, n. 303 è stato pubblicato il decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 216, recante «Attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e altre misure in tema di imposte sui redditi».

L'art. 1, comma 2, rubricato «Delega al Governo per la revisione del sistema tributario e termini di attuazione» della legge 9 agosto 2023, n. 111, prevede, tra l'altro, la trasmissione degli schemi dei decreti legislativi (di riforma del sistema tributario) «ove suscettibili di produrre effetti nei confronti delle regioni e degli enti locali, alla Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per il raggiungimento dell'intesa ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che deve essere acquisita entro trenta giorni, decorsi i quali il Governo può comunque procedere».

In tal senso, le regioni ad autonomia speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, con nota 6 novembre 2023, prot. n. 0014669/P indirizzata al Ministro dell'economia e delle finanze (MEF), hanno formulato apposita richiesta volta ad ottenere «una misura compensativa del minore gettito Irpef delle autonomie speciali direttamente nel testo del decreto legislativo o, in subordine, nell'ambito della manovra di bilancio dello Stato 2024-2026».

A seguito di tale richiesta, ove sono state espresse preoccupazioni per la diretta incidenza della riforma sugli equilibri dei bilanci, si è proceduto ad avviare interlocuzioni finalizzate al raggiungimento dell'Intesa sugli importi dei ristori da trasferire a ciascuna autonomia speciale relativamente all'anno 2024.



In una prima bozza di accordo, sottoscritta solo dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome e non dal MEF, si prendeva atto degli effetti sul gettito Irpef che la predetta riforma comporta, come calcolati dal Dipartimento delle Finanze dello stesso MEF, nonché delle risorse disponibili per il ristoro da parte dello Stato, ammontanti ad euro 180.000.000,00. Detta bozza di accordo stabiliva gli importi da trasferire a ciascuna autonomia speciale, sia pure in misura «parziale» rispetto al valore totale delle minori entrate, intendendola come nuovo ulteriore concorso alla finanza pubblica. In particolare, per la Regione Siciliana, nel quantificare l'importo del ristoro da parte dello Stato in euro 74.418.721,69, a fronte di una perdita effettiva di gettito stimata in euro 164.300.000,00, al punto 2, «fermo restando l'importo del mancato ristoro di euro 89.881.278,31», si prevedeva di definire le modalità attuative dell'accordo in sede di modifica di altro accordo, sottoscritto dal Presidente della Regione e dal Ministro dell'economia e delle finanze in data 16 ottobre 2023.

Agli atti della regione, invero, risulta una successiva bozza di accordo, sottoscritta dalle altre regioni a statuto speciale e dalle province autonome, ma non dalla Sicilia, contenente la stessa tabella recante la quantificazione dei ristori da parte dello Stato (compreso quindi il ristoro da assegnare alla Regione Siciliana), dove al punto 2 è prevista una diversa clausola e cioè che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome si impegnano a non promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale avverso gli articoli 1, 2 e 3 del decreto legislativo recante “Attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle altre misure in tema di imposte sui redditi”».

Tale bozza non è stata sottoscritta dalla Regione Siciliana in quanto priva della surriportata clausola di revisione dell'accordo del 16 ottobre 2023.

Senonché, i commi 450 e 451 dell'art. 1, legge n. 213/2023, che qui si impugnano, così dispongono:

«450. In attuazione dell'accordo sottoscritto in data 7 dicembre 2023 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e i presidenti delle Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, è riconosciuto alle predette autonomie speciali un contributo di 105.581.278 euro per l'anno 2024 in relazione agli effetti finanziari conseguenti alla revisione della disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle detrazioni fiscali connessa all'attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle altre misure in tema di imposte sui redditi, secondo gli importi previsti nella seguente tabella:

CONTRIBUTO DA PARTE DELLO STATO	
Valle d'Aosta	5.027.679,92
Provincia autonoma di Bolzano	20.971.313,54
Provincia autonoma di Trento	19.476.597,89
Friuli Venezia Giulia	29.169.602,42
Sardegna	30.936.084,55
TOTALE	105.581.278,31

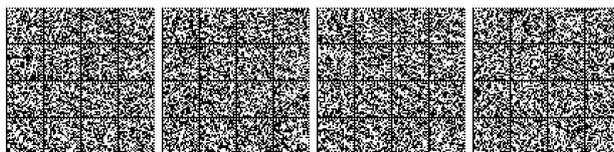
451. Agli oneri derivanti dal comma 450 si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, comma 22, della legge 29 dicembre 2022, n. 197».

Dalla formulazione del comma 450 si evince, quindi, che in data 7 dicembre 2023 sia stato sottoscritto l'accordo tra le autonomie speciali e il Ministro dell'economia e delle finanze, con esclusione della Regione Siciliana.

Le disposizioni indicate in epigrafe sono illegittime e gravemente violative delle attribuzioni costituzionali e statutarie della Regione Siciliana, che ne chiede la declaratoria d'illegittimità costituzionale per i seguenti

#### MOTIVI

1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 450 e 451, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 per violazione dell'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e correlata norma di attuazione di cui all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 e successive modificazioni (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria). Violazione dell'art. 119, primo e sesto comma, Costituzione — principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni — nonché in riferimento ai principi dell'accordo in materia finanziaria e di leale collaborazione di cui all'art. 120, comma 2, Costituzione — Violazione della garanzia dell'equilibrio dei bilanci di cui art. 81, ultimo Cost. e del principio di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione.



Come si è detto in narrativa, il decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 216, che ha attuato la revisione della disciplina delle imposte sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) relativamente all'anno 2024, ha indotto le autonomie speciali a richiedere una misura compensativa del minore gettito Irpef.

Nell'ordinamento regionale siciliano la materia della compartecipazione al gettito dei tributi erariali è disciplinata, in attuazione dell'art. 36 dello statuto speciale, dall'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965, il quale nel testo vigente prevede che «La Regione Siciliana provvede al suo fabbisogno finanziario:

a) mediante le entrate derivanti dai suoi beni demaniali e patrimoniali o connesse all'attività amministrativa di sua competenza;

b) mediante le entrate tributarie ad essa spettanti».

Ed in effetti la Regione Siciliana dispone di entrate proprie determinate principalmente in base ad una percentuale delle imposte erariali incassate sul territorio regionale, tra cui figura — prima per importanza — l'Irpef, che è assegnata alla regione, a decorrere dall'anno 2018, per i 7,10 decimi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche afferente all'ambito regionale compresa quella affluita, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, ad uffici situati fuori del territorio della regione, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a), del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 1074/1965.

La riduzione del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, per effetto della recente riforma, determina, com'è di tutta evidenza, una corrispondente riduzione delle risorse finanziarie nella disponibilità della medesima regione a titolo di compartecipazione all'Irpef quantificata, secondo la stima del Ministero dell'economia, per l'anno 2024, in euro 164.300.000,00, con una incidenza in termini percentuali (41,34%), di gran lunga superiore a quella delle altre autonomie speciali.

In tal senso, appare evidente, innanzitutto, l'interesse processuale al ricorso della regione ricorrente, in quanto, come del resto affermato da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 241 del 2012, laddove venga stabilita una riduzione delle aliquote di alcuni tributi — senza alcuna compensazione o ristoro — tale da comportare, in relazione ad essi, una «minore entrata» rispetto al gettito che sarebbe spettato alla regione, si perpetrerebbe una «una violazione diretta di norme di rango statutario e quindi, ... *un vulnus* alla ... autonomia finanziaria quale garantita da norme di rango costituzionale».

La decisione unilaterale dello Stato di escludere, con i commi impugnati, la Regione Siciliana da qualunque ristoro — volto appunto ad attenuare gli effetti finanziari conseguenti alla revisione della disciplina dell'Irpef — determina un'evidente lesione delle prerogative statutarie e delle correlate norme di attuazione, infliggendo, come visto, un rilevante taglio di risorse al sistema finanziario regionale «in contrasto col principio consensuale» che regola «i rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni a statuto speciale» (cfr. sentenza Corte costituzionale n. 188 del 2016).

Poiché la necessità del ricorso all'intesa si impone quale cardine della leale collaborazione nelle relazioni finanziarie tra lo Stato e le regioni a statuto speciale, come costantemente affermato dalla giurisprudenza della Corte ecc.ma, le procedure di consultazione devono «prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione» (cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 1 e n. 251 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 121 del 2010). A fronte del più generale principio di leale collaborazione evocato dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione appare chiaro che la disposizione viola il metodo dell'accordo, giacché essa affida, come detto, ad una decisione unilaterale dello Stato assunta in via legislativa l'esclusione di una sola regione autonoma da qualunque ristoro compensativo della riduzione del gettito Irpef.

Nel presente caso, ferma la decisione politica relativa alla riforma fiscale, una volta riconosciuta, da parte dello stesso legislatore, la necessità di un intervento compensativo, l'immotivata esclusione dallo stesso di un'autonomia speciale contrasta con il metodo della leale collaborazione e dunque, nello specifico caso, con il metodo dell'accordo.

Nella vicenda in esame, l'esclusione della Sicilia, per effetto delle norme qui censurate, da una sia pure parziale compensazione, finisce per alterare l'equilibrio finanziario sotteso al bilancio regionale, stante che con le entrate ex art. 36 statuto si fa fronte alle funzioni ivi previste dagli articoli 14 e 17, in tal modo pregiudicando l'autonomia finanziaria e di bilancio, nonché il corretto esercizio delle funzioni regionali. Ciò, tanto più che in data 16 ottobre 2023 è stato sottoscritto tra la regione ed il MEF un accordo di finanza pubblica finalizzato al ripiano del disavanzo regionale, con oneri finanziari aggiuntivi a carico del bilancio regionale a decorrere dall'anno 2023, i quali finiscono per rendere ancor più gravoso per le finanze regionali l'impatto negativo derivante dalla riforma Irpef, con una decurtazione di entrate quantificata in oltre euro 164 milioni di euro, anche in considerazione degli svantaggi strutturali, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito *pro-capite* che caratterizzano i relativi territori.

Va considerato, altresì, il principio di corrispondenza tra le entrate e le funzioni, giacché la dimensione quantitativa delle entrate regionali è predisposta in correlazione con l'ampiezza delle funzioni proprie della stessa regione.

Si noti che le trattative con la Regione Siciliana, dirette al raggiungimento dell'intesa di cui al riportato art. 1, comma 2, della legge n. 111/2023 sui ristori da assegnare alla stessa, si sono bruscamente interrotte ed, in modo del tutto imprevedibile, sono stati approvati i commi qui impugnati della legge di bilancio che escludono solo la predetta regione da qualunque misura compensativa della perdita di gettito Irpef.



Pur tuttavia non può sottacersi che il succitato accordo tra Stato e Regione Siciliana stipulato in data 16 ottobre 2023, nel quale quest'ultima si è impegnata ad incrementare l'onere annuale per il ripiano decennale del disavanzo, prevede un onere che non avrebbe certamente potuto sostenere se fosse stata a conoscenza della perdita di gettito che la riforma dell'Irpef avrebbe successivamente determinato.

La regione ricorrente non ignora, poi, che la giurisprudenza di codesta Corte, nel contesto di impugnazione in via principale delle norme statali che riducono le risorse regionali, richiede alla medesima regione di dimostrare, attraverso dati quantitativi, l'impatto che le norme impugnate hanno sullo svolgimento delle funzioni assegnate alla medesima regione (Corte costituzionale, sentenze n. 23 e 26 del 2014, n. 239 del 2015 e n. 151 del 2017).

Però, salva ogni possibile dimostrazione probatoria, l'impatto che le norme censurate arrecano alle funzioni statutariamente assegnate a ciascuna autonomia speciale (compresa la regione ricorrente) è riconosciuta dallo stesso legislatore statale laddove, rilevato tale squilibrio, ha attivato meccanismi rivolti a compensarlo, assicurando alle altre regioni speciali ed alle province autonome un ristoro volto al recupero delle minori entrate conseguenti alla riforma fiscale in questione.

Dunque, risulta *ex se* la prova di quella esigenza di ristoro che lo stesso legislatore statale riconosce sia pure solo alle altre autonomie speciali diverse dalla regione.

Gli stessi commi che si censurano si prestano a rilievi di legittimità costituzionale altresì con riguardo all'art. 81, ultimo comma, della Costituzione sotto il profilo della garanzia degli equilibri di bilancio, cui sono tenute a concorrere anche le pubbliche amministrazioni. Infatti, il suddetto mancato ristoro finalizzato a ridurre gli effetti finanziari conseguenti alla modifica della disciplina dell'Irpef compromette, com'è di tutta evidenza, il raggiungimento dell'equilibrio finanziario del bilancio regionale che si troverebbe un minor gettito dell'Irpef senza alcuna compensazione, con conseguente violazione del summenzionato art. 81, ultimo comma, della Costituzione.

I commi impugnati, comunque, nel prevedere il su riportato trasferimento dello Stato a favore delle altre autonomie speciali, escludendo da qualunque ristoro solo la Regione Siciliana, si pongono in contrasto anche con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza perpetrando un diverso trattamento deteriore alla Sicilia rispetto al complesso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Dato questo, vieppiù sorprendente se si considera che, come in precedenza censurato, nella legge di bilancio *de qua* è omessa qualsiasi indicazione in ordine ad un accantonamento di risorse finanziarie in favore della Sicilia.

D'altronde, non pare dubbio che tale mancato accantonamento costituisce vizio che si ripercuote gravemente sulle attribuzioni regionali.

Sotto altro profilo, anche ipotizzando il successivo avvio di trattative volte a sottoscrivere un successivo accordo con la Regione Sicilia, il Ministro dell'economia e delle finanze si troverebbe impossibilitato a darvi esecuzione per difetto di provvista nello stato di previsione, determinata dalla mancanza di una copertura finanziaria.

Le considerazioni sinora svolte dimostrano dunque pieno interesse della regione a far valere l'illegittimità così come prospettata e al tempo stesso la fondatezza delle censure sin qui svolte.

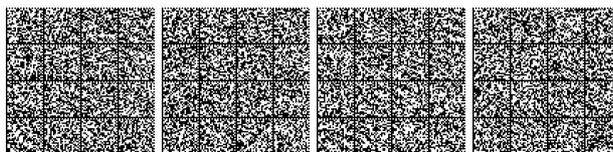
*P.Q.M.*

*Per quanto sopra esposto e per quanto si fa riserva di ulteriormente dedurre, si chiede che voglia codesta ecc. ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 450 e 451, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 30 dicembre 2023, n. 303, S.O. per violazione dell'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana) e correlata norma di attuazione di cui all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 e successive modificazioni (Norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria), nonché per violazione degli articoli 3, 81, ultimo comma e 119, primo e sesto comma, della Costituzione — principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni e dell'equilibrio dei bilanci pubblici — nonché in riferimento ai principi dell'accordo in materia finanziaria e di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, della Costituzione.*

Si depositano i seguenti atti:

delibera della Giunta regionale di autorizzazione a proporre il presente ricorso;

bozza dell'accordo sottoscritto dalla Regione Siciliana in data 4 dicembre 2023;



bozza dell'accordo sottoscritto dalle altre autonomie speciali in data 6 dicembre 2023;  
accordo, sottoscritto dal Presidente della Regione e dal Ministro dell'economia e delle finanze in data 16 ottobre 2023.

Palermo-Roma, 26 febbraio 2024

*Avv.ti AMICO - DUMAS*

Io sottoscritto Renato Schifani, nella mia qualità di Presidente della Regione Siciliana, delego a rappresentarmi e difendermi nel presente giudizio, sia congiuntamente che disgiuntamente, gli avvocati Gianluigi Maurizio Amico e Nicola Dumas dell'ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione Siciliana, conferendo loro ogni facoltà di legge ed eleggo domicilio nella sede della Presidenza della Regione Siciliana in Roma - via Marghera, n. 36.

*Il Presidente della Regione Siciliana: SCHIFANI*

*Gli avvocati: AMICO - DUMAS*

24C00041

N. 44

*Ordinanza del 30 novembre 2023 del Tribunale amministrativo regionale  
per il Lazio sul ricorso proposto da Acilia H.S. S.r.l. contro Ministero della salute e altri*

**Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Razionalizzazione della spesa per dispositivi medici – Previsione che l'eventuale superamento del tetto di spesa regionale è posto a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per una quota complessiva pari al 40 per cento nell'anno 2015, al 45 per cento nell'anno 2016 e al 50 per cento a decorrere dall'anno 2017 – Prevista concorrenza di ciascuna azienda fornitrice alle quote di ripiano in misura pari all'incidenza percentuale del proprio fatturato sul totale della spesa per l'acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale – Prevista definizione delle modalità procedurali del ripiano, su proposta del Ministero della salute, con apposito accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni – Previsione, con norma successiva introdotta con decreto-legge n. 115 del 2022, come convertito, della deroga alle pertinenti disposizioni sulle modalità procedurali di ripiano, limitatamente all'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 – Prevista definizione, con provvedimento delle regioni e delle province autonome, dell'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno – Prevista adozione, con decreto del Ministero della salute da adottarsi d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, delle linee guida propedeutiche alla emanazione dei medesimi provvedimenti regionali e provinciali.**

- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), [convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125,] art. 9-ter.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE TERZA QUATER

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 14296 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da Acilia H.S. S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Massimiliano Brugnoletti, Paolo Cavallo e Luca Costa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Massimiliano Brugnoletti in Roma, via Antornio Bertoloni 26/B;



Contro Ministero della salute, Ministero dell'economia e delle finanze, Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nonché:

Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Michela Delneri e Daniela Iuri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Emilia Romagna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Rosaria Russo Valentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Asl Br di Brindisi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Pierandrea Piccinni, Maurizio Nunzio e Cesare Friolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione del Veneto, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale, rappresentato e difeso, dagli avvocati: Cristina Zampieri, Chiara Drago, Antonella Cusin, Bianca Peagno, Tito Munari, Francesco Zanlucchi, Luisa Londei e Giacomo Quarneti dell'Avvocatura Regionale del Veneto, tutti con numero di telefax: 041/2794912, e con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Andrea Manzi, pec: andreamanzi@ordineavvocatiroma.org) in Roma via Alberico II, n. 33;

Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale Toscana, rappresentata e difesa dagli avv.ti Sergio Fidanza e Angelo Gigliola, ed elettivamente domiciliata presso il loro studio, in Roma, Piazzale delle Belle Arti, n. 6;

Provincia Autonoma di Bolzano, in persona del suo Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente, dagli avvocati Laura Fadanelli, Alexandra Roilo, Doris Ambach e Gianluigi Tebano, elettivamente domiciliata presso l'Avvocatura della Provincia, in 39100 Bolzano, piazza Silvius Magnago n. 1, fax 0471/412099, indirizzo di posta elettronica certificata: anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it

nei confronti

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

del decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 15 settembre 2022, avente ad oggetto «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018»; dell'accordo tra Governo, regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano su proposta del Ministero della salute, rep. atti n. 181/CSR del 7 novembre 2019; per quanto occorrer possa, della Circolare del Ministero della salute del 29 luglio 2019 prot. n. 22413, non conosciuta; di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Acilia H.S. S.r.l. il 19 gennaio 2023:

l'annullamento

del decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 15 settembre 2022, avente ad oggetto «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018»; dell'accordo tra Governo, regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano su proposta del Ministero della salute, rep. atti n. 181/CSR del 7 novembre 2019; per quanto occorrer possa, della Circolare del Ministero della salute del 29 luglio 2019 prot. n. 22413, non conosciuta; di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali; nonché per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale:

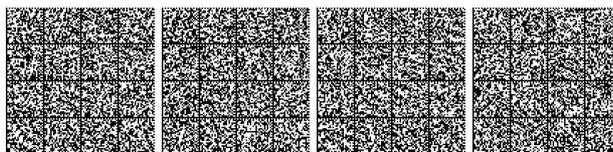
dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015;

dell'art. 1, comma 557 della legge n. 145/2018;

dell'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, convertito con legge n. 142/2022;

per violazione degli articoli 3, 9, 11, 32, 41, 42, 53, 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, anche in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla C.E.D.U.;

ed ora anche, con i presenti motivi aggiunti, per l'annullamento previa concessione di idonee misure cautelari della determinazione n. 24408/26987 del 12 dicembre 2022 del direttore di Dipartimento alla salute, banda larga e cooperative, avente ad oggetto «Fatturato e relativo importo del payback per dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 ai sensi del decreto del Ministero della salute 6 ottobre 2022», pubblicata il 12 dicembre 2022 sul portale istituzionale della Provincia Autonoma di Bolzano; delle determinazioni del direttore generale dell'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige: anno 2015: atto del 2016-A-000139 del 10 maggio 2016; anno 2016: atto del 2017-A-000193 del 28 aprile 2017; anno 2017: atto del 2018-A-000228 del 27 aprile 2018; anno 2018: atto del 2019-A-000244 del 30 aprile 2019, non



conosciute; dell'allegato A della determinazione n. 24408/26987/2022, avente ad oggetto «le tabelle di cui all'allegato A che quantificano gli importi per il ripiano (payback) per gli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018»; *in parte qua*, del decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 251 del 26 ottobre 2022, avente ad oggetto «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto per i dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018»; della documentazione della Direzione Generale dell'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige relativa alla ricognizione sulle ripartizioni del fatturato dei dispositivi medici tra i singoli fornitori, non conosciuta; di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali finalizzati direttamente o indirettamente a quantificare e richiedere alla ricorrente il ripiano del superamento dei tetti di spesa provinciale;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Acilia H.S. S.r.l. il 26 gennaio 2023:

l'annullamento

del decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 15 settembre 2022, avente ad oggetto «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» (decreto ministeriale del 6 luglio 2022 - doc. 1);

dell'accordo tra Governo, regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano su proposta del Ministero della salute, rep. atti n. 181/CSR del 7 novembre 2019 (accordo CSR - doc. 2);

per quanto occorrer possa, della Circolare del Ministero della salute del 29 luglio 2019 prot. n. 22413, non conosciuta;

di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali;

nonché per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015;

dell'art. 1, comma 557 della legge n. 145/2018;

dell'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, convertito con legge n. 142/2022;

per violazione degli articoli 3, 9, 11, 32, 41, 42, 53, 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, anche in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla C.E.D.U.;

ed ora anche, con i presenti motivi aggiunti, per l'annullamento previa concessione di idonee misure cautelari

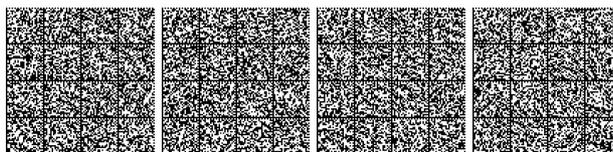
della determinazione del direttore generale del «Dipartimento promozione della salute e del benessere animale» della Regione Puglia n. 10 del 12 dicembre 2022 avente ad oggetto «Art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e s.m.i. Attribuzione degli oneri di riparto del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, certificato ai sensi del comma 8 dell'art. 9-ter decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni, dal decreto ministeriale del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 settembre 2022, Serie generale n. 216», pubblicata il 12 dicembre 2022 sul portale istituzionale della Regione e comunicata a mezzo pec il 15 dicembre 2022 (doc. 8 - determinazione regionale n. 10/2022);

dell'allegato A della determinazione del direttore generale del «Dipartimento promozione della salute e del benessere animale» della Regione Puglia n. 10 del 12 dicembre 2022, avente ad oggetto il «Ripiano sfondamento del tetto del 4,4% spesa per dispositivi medici annualità 2015, 2016, 2017, 2018 - Elenco quota di ripiano annuale e complessiva per fornitore» (determinazione regionale n. 10/2022, allegato A - doc. 8);

dell'allegato B della determinazione del direttore generale del «Dipartimento promozione della salute e del benessere animale» della Regione Puglia n. 10 del 12 dicembre 2022, avente ad oggetto «Calcolo pay back dispositivi medici su fatturato 2015-2016-2017-2018» (determinazione regionale n. 10/2022, allegato B - doc. 8);

dell'allegato C della determinazione del direttore generale del «Dipartimento promozione della salute e del benessere animale» della Regione Puglia n. 10 del 12 dicembre 2022, avente ad oggetto «Modalità di versamento - Riferimento bancario» (determinazione regionale n. 10/2022, allegato C - doc. 8);

*in parte qua*, del decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 251 del 26 ottobre 2022, avente ad oggetto «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto per i dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» (doc. 9 - decreto Ministero della salute del 6 ottobre 2022);



nonché per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015;

dell'art. 1, comma 557 della legge n. 145/2018;

dell'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, convertito con legge n. 142/2022;

per violazione degli articoli 3, 9, 11, 32, 41, 42, 53, 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, anche in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla C.E.D.U.;

e per l'accertamento del diritto della ricorrente ad accedere, ex art. 22 e ss. della legge n. 241/1990, agli atti e documenti relativi alla quantificazione della spesa complessiva regionale per dispositivi medici ed alla quantificazione degli oneri di ripiano determinati a carico della ricorrente, con conseguente ordine di esibizione della documentazione non rilasciata ex articoli 64 e/o 116 c.p.a.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Acilia H.S. S.r.l. il 26 gennaio 2023:

annullamento

del decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 15 settembre 2022, avente ad oggetto «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» (decreto ministeriale del 6 luglio 2022 - doc. 1);

dell'accordo tra Governo, regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano su proposta del Ministero della salute, rep. atti n. 181/CSR del 7 novembre 2019 (accordo CSR - doc. 2);

per quanto occorrer possa, della Circolare del Ministero della salute del 29 luglio 2019 prot. n. 22413, non conosciuta;

di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali;

nonché per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015;

dell'art. 1, comma 557 della legge n. 145/2018;

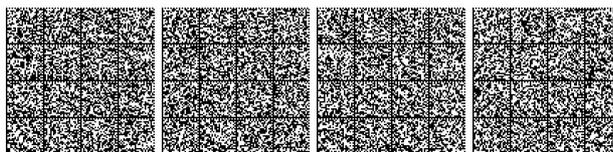
dell'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, convertito con legge n. 142/2022;

per violazione degli articoli 3, 9, 11, 32, 41, 42, 53, 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, anche in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla C.E.D.U.;

ed ora anche, con i presenti motivi aggiunti, per l'annullamento previa concessione di idonee misure cautelari

della determinazione del direttore della Direzione generale cura della persona, salute e welfare della Regione Emilia-Romagna n. 24300 del 12 dicembre 2022 (prot. 13/12/2022.1226250.U) avente ad oggetto «Individuazione delle aziende fornitrici di dispositivi medici e delle relative quote di ripiano dovute dalle medesime alla Regione Emilia-Romagna per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 ai sensi del comma 9-bis dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125», (doc. 8 - determinazione regionale), pubblicata sul sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna e comunicata il 13 dicembre 2022 a mezzo pec;

delle seguenti deliberazioni dei direttori generali delle Aziende sanitarie regionali con le quali è stato individuato e certificato il fatturato relativo agli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 per singolo fornitore di dispositivi medici, attraverso la rilevazione dei costi, sostenuti per l'acquisto dei dispositivi medici contabilizzati nelle apposite voci dei modelli CE ministeriali di cui al decreto 15 giugno 2012, conservate agli atti del Settore Gestione finanziaria ed economica del SSR della Direzione generale cura della persona, salute e welfare, pubblicate sul sito istituzionale: n. 284 del 6 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Piacenza avente ad oggetto «Payback DM - indicazioni operative urgenti per l'applicazione delle disposizioni previste dall'art. 9-ter, commi 8 e 9, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018. Certificazione dati azienda Usl di Piacenza»; n. 667 del 5 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Parma avente ad oggetto «Applicazione delle disposizioni previste dall'art. 9-ter commi 8 e 9 del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018 - Certificazione dati»; n. 334 del 20 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Reggio Emilia avente ad oggetto «Payback D.M. - Certificazione dei costi sostenuti dall'Azienda USL di Reggio Emilia per l'acquisto dei dispositivi medici negli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018»; n. 267 del 6 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Modena avente ad oggetto «Applicazione dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78 del 19 giugno 2015, convertito con modificazioni dalla legge n. 125 del 6 agosto 2015. Individuazione del fatturato annuo per singolo fornitore di dispositivi medici riferiti agli anni 2015, 2016, 2017 e 2018»; n. 325 del 4 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Bologna avente ad oggetto «Payback DM - Indicazioni operative urgenti per l'applicazione delle disposizioni previste dall'art. 9-ter, commi 8 e 9, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito, con modificazioni,



dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018»; n. 189 del 6 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Imola avente ad oggetto «Payback DM - applicazione delle disposizioni previste dall'art. 9-ter, commi 8 e 9, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018»; n. 183 del 6 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Ferrara avente ad oggetto «UB / 311/2019 - certificazione fatturato annuo dispositivi medici payback DM - anni 2015, 2016, 2017, 2018»; n. 295 del 18 settembre 2019 dell'Azienda Usl della Romagna avente ad oggetto «Applicazione delle disposizioni relative al payback sui dispositivi medici previste dall'art. 9-ter, commi 8 e 9, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 - certificazione dati»; n. 969 del 3 settembre 2019 dell'Azienda ospedaliera di Parma avente ad oggetto «Applicazione delle disposizioni previste dall'art. 9-ter commi 8 e 9 del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018 - Certificazione dati»; n. 333 del 19 settembre 2019 dell'Azienda ospedaliera di Reggio Emilia avente ad oggetto «Payback D.M. - Certificazione dei costi sostenuti dalla cessata Azienda ospedaliera di Reggio Emilia per l'acquisto dei dispositivi medici negli esercizi 2015, 2016 e primo semestre 2017»; n. 137 del 5 settembre 2019 dell'Azienda ospedaliera di Modena avente ad oggetto «Payback dispositivi medici - certificazione dei costi sostenuti dall'Azienda Ospedaliero - Universitaria di Modena per l'acquisto dei dispositivi medici negli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018»; n. 212 del 4 settembre 2019 dell'Azienda ospedaliera di Bologna avente ad oggetto «Payback DM - Indicazioni operative urgenti per l'applicazione delle disposizioni previste dall'art. 9-ter, commi 8 e 9, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018»; n. 202 del 5 settembre 2019 dell'Azienda ospedaliera di Ferrara avente ad oggetto «Payback DM - deliberazione dei prospetti riepilogativi di individuazione del fatturato annuo per singolo fornitore di dispositivi medici, attraverso la rilevazione dei costi sostenuti per l'acquisto dei dispositivi medici contabilizzati alle voci dei modelli CE ministeriali anni 2015, 2016, 2017 e 2018 - BA0220, BA0230 e BA0240»; n. 260 del 6 settembre 2019 dell'Istituto Ortopedico Rizzoli avente ad oggetto «Payback DM - Indicazioni operative urgenti per l'applicazione delle disposizioni previste dall'art. 9-ter, commi 8 e 9, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018»;

*in parte qua*, del decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 251 del 26 ottobre 2022, avente ad oggetto «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto per i dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» (doc. 9 - decreto Ministero della salute del 6 ottobre 2022);

di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali finalizzati direttamente o indirettamente a quantificare e richiedere alla ricorrente il ripiano del superamento dei tetti di spesa regionale;

nonché per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015;

dell'art. 1, comma 557 della legge n. 145/2018;

dell'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, convertito con legge n. 142/2022;

per violazione degli articoli 3, 9, 11, 32, 41, 42, 53, 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, anche in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla C.E.D.U.

e per l'accertamento del diritto della ricorrente ad accedere, *ex* articoli 22 e ss. della legge n. 241/1990, agli atti e documenti relativi alla quantificazione della spesa complessiva regionale per dispositivi medici ed alla quantificazione degli oneri di ripiano determinati a carico della ricorrente, con conseguente ordine di esibizione della documentazione non rilasciata *ex* articoli 64 c.p.a. e/o *ex* art. 116 c.p.a.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Acilia H.S. S.r.l. il 26 gennaio 2023:

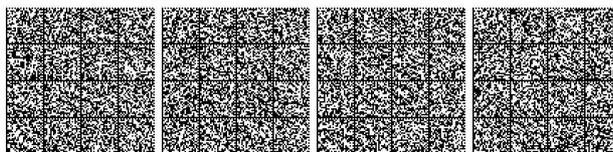
annullamento

del decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 15 settembre 2022, avente ad oggetto «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» (decreto ministeriale del 6 luglio 2022 - doc. 1);

dell'accordo tra Governo, regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano su proposta del Ministero della salute, rep. atti n. 181/CSR del 7 novembre 2019 (accordo CSR - doc. 2);

per quanto occorrer possa, della circolare del Ministero della salute del 29 luglio 2019 prot. n. 22413, non conosciuta;

di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali;



nonché per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015;

dell'art. 1, comma 557 della legge n. 145/2018;

dell'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, convertito con legge n. 142/2022;

per violazione degli articoli 3, 9, 11, 32, 41, 42, 53, 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, anche in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla C.E.D.U.;

ed ora anche, con i presenti motivi aggiunti, per l'annullamento

della determinazione n. 1356 del 28 novembre 2022 del direttore generale della Sanità dell'Assessorato dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale della Regione autonoma della Sardegna, comunicata il 29 novembre 2022 (doc. 8 - determinazione regionale);

della delibera ARES n. 243 del 15 novembre 2022, della delibera ARNAS BROTZU n. 1331 del 15 novembre 2022, della delibera AOU Cagliari n. 1020 del 15 novembre 2022, della delibera AOU Sassari n. 1044 del 15 novembre 2022;

in parte qua, del decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 251 del 26 ottobre 2022, avente ad oggetto «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto per i dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» (doc. 9 - decreto Ministero della salute del 6 ottobre 2022);

di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali finalizzati direttamente o indirettamente a quantificare e richiedere alla ricorrente il ripiano del superamento dei tetti di spesa regionale;

nonché per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015;

dell'art. 1, comma 557 della legge n. 145/2018;

dell'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, convertito con legge n. 142/2022;

per violazione degli articoli 3, 9, 11, 32, 41, 42, 53, 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, anche in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla C.E.D.U.;

e per l'accertamento del diritto della ricorrente ad accedere, ex articoli 22 e ss. della legge n. 241/1990, agli atti e documenti relativi alla quantificazione della spesa complessiva regionale per dispositivi medici ed alla quantificazione degli oneri di ripiano determinati a carico della ricorrente, con conseguente ordine di esibizione della documentazione non rilasciata ex articoli 64 e/o ex art. 116 c.p.a.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Acilia H.S. S.r.l. il 26 gennaio 2023:

l'annullamento

del decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 15 settembre 2022, avente ad oggetto «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» (decreto ministeriale del 6 luglio 2022 - doc. 1);

dell'accordo tra Governo, regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano su proposta del Ministero della salute, rep. atti n. 181/CSR del 7 novembre 2019 (accordo CSR - doc. 2);

per quanto occorrer possa, della Circolare del Ministero della salute del 29 luglio 2019 prot. n. 22413, non conosciuta;

di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali;

nonché per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015;

dell'art. 1, comma 557 della legge n. 145/2018;

dell'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, convertito con legge n. 142/2022;

per violazione degli articoli 3, 9, 11, 32, 41, 42, 53, 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, anche in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla C.E.D.U.;

ed ora anche, con i presenti motivi aggiunti, per l'annullamento previa concessione di idonee misure cautelari

del decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 251 del 26 ottobre 2022, avente ad oggetto «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto per i dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» (doc. 8 - decreto Ministero della salute del 6 ottobre 2022);



del decreto n. 29985/GRFVG del 14 dicembre 2022 adottato dalla Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (doc. 9 - decreto n. 29985/2022);

dell'allegato A al decreto n. 29985/2022 (doc. 10 - allegato A);

del decreto n. 634 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 20 agosto 2019 al 3 settembre 2019 dell'Azienda sanitaria universitaria integrata di Trieste (ASUITS) confluita in Azienda Sanitaria Universitaria Giuliano Isontina (ASUGI);

del decreto n. 696 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dall'11 settembre 2019 al 25 settembre 2019 dell'Azienda sanitaria universitaria integrata di Trieste (ASUITS) confluita in Azienda sanitaria universitaria Giuliano Isontina (ASUGI);

del decreto n. 692 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 20 agosto 2019 al 4 settembre 2019 dell'Azienda sanitaria universitaria integrata di Udine (ASUIUD) confluita in Azienda sanitaria universitaria Friuli Centrale (ASUFC);

della nota prot. 18453/2019 dell'Azienda sanitaria universitaria integrata di Udine (ASUIUD) confluita in Azienda sanitaria universitaria Friuli Centrale (ASUFC);

del decreto n. 441 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 21 agosto 2019 al 4 settembre 2019 dell'Azienda per l'assistenza sanitaria n. 2 confluita per l'Area Bassa Friulana nell'Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale (ASUFC) e per l'Area Giuliano Isontina nell'Azienda Sanitaria Universitaria Giuliano Isontina (ASU-GI);

del decreto n. 187 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 20 agosto 2019 al 4 settembre 2019 dell'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 3 confluita in Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale (ASUFC);

del decreto n. 145 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 21 agosto 2019 al 5 settembre 2019 adottato dall'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 5 trasformata in Azienda Sanitaria Friuli Occidentale (ASFO);

del decreto n. 376 pubblicato all'albo pretorio aziendale in data 14 agosto 2019 e adottato dall'I.R.C.C.S. Centro di riferimento oncologico di Aviano (CRO);

del decreto n. 149 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 23 ottobre 2019 al 7 novembre 2019 adottato dall'I.R.C.C.S. Burlo Garofolo di Trieste (Burlo);

del decreto n. 130 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 25 settembre 2019 al 10 ottobre 2019 e adottato dall'I.R.C.C.S. Burlo Garofolo di Trieste (Burlo);

del decreto n. 101 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 13 agosto 2019 al 28 agosto 2019 e adottato dall'I.R.C.C.S. Burlo Garofolo di Trieste (Burlo);

della nota prot. SPS-GEN-2019-16508-A dd. 21 agosto 2019 dell'Azienda regionale di coordinamento per la salute (ARCS);

della nota prot. SPS-GEN-2019-22613-P dd. 18 novembre 2019 dell'Azienda regionale di coordinamento per la salute (ARCS);

della nota prot. SPS-GEN-2019-17999-P dd. 17 settembre 2019 della Direzione Centrale Salute, politiche sociali e disabilità;

della nota prot. SPS-GEN-2019-22613-P dd. 18 novembre 2019 della Direzione Centrale Salute, politiche sociali e disabilità;

di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali finalizzati direttamente o indirettamente a quantificare e richiedere alla ricorrente il ripiano del superamento dei tetti di spesa regionali ivi inclusa, per quanto occorrer possa, l'Intesa della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 14 settembre 2022 (doc. 11 - Intesa CSR 14 settembre 2022) e l'Intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 28 settembre 2022 rep. atti n. 213/CSR (doc. 12 - Intesa 213 CSR);

nonché per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale:

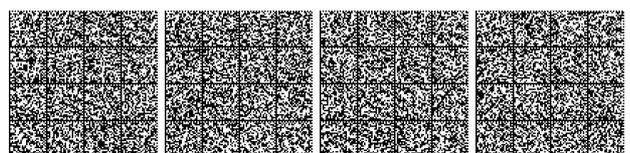
dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015;

dell'art. 1, comma 557 della legge n. 145/2018;

dell'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, convertito con legge n. 142/2022;

per violazione degli articoli 3, 9, 11, 32, 41, 42, 53, 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, anche in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla C.E.D.U.

e per l'accertamento del diritto della ricorrente ad accedere, ex articoli 22 e ss. della legge n. 241/1990, agli atti e documenti relativi alla quantificazione della spesa complessiva provinciale per dispositivi medici ed alla quantificazione degli oneri di ripiano determinati a carico della ricorrente, con conseguente ordine di esibizione della documentazione non rilasciata ex articoli 64 e/o 116 c.p.a.



Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Acilia H.S. S.r.l. il 2 febbraio 2023:  
per l'annullamento

del decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 15 settembre 2022, avente ad oggetto «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» (decreto ministeriale del 6 luglio 2022 - doc. 1);

dell'accordo tra Governo, regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano su proposta del Ministero della salute, rep. atti n. 181/CSR del 7 novembre 2019 (accordo CSR - doc. 2);

per quanto occorrer possa, della Circolare del Ministero della salute del 29 luglio 2019 prot. n. 22413, non conosciuta;

di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, nonché per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015;

dell'art. 1, comma 557 della legge n. 145/2018;

dell'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, convertito con legge n. 142/2022;

per violazione degli articoli 3, 9, 11, 32, 41, 42, 53, 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, anche in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla C.E.D.U.;

ed ora anche, con i presenti motivi aggiunti, per l'annullamento previa concessione di idonee misure cautelari

della determinazione del Dirigente del Dipartimento Salute e Politiche sociali della Provincia Autonoma di Trento n. 2022- D337-00238 del 14 dicembre 2022, avente ad oggetto «Definizione dell'elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici e attribuzione degli importi da queste dovuti per il ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici della Provincia autonoma di Trento per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, ai sensi del comma 9-bis dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, e successivamente modificato al comma 8 dall'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2018, n. 145», pubblicata il 14 dicembre 2022 sul portale istituzionale della Provincia Autonoma di Trento (doc. 8 - determinazione provinciale); della deliberazione n. 499 del 16 settembre 2019 del direttore generale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari della Provincia di Trento con la quale ha approvato la ricognizione della spesa sostenuta dal servizio sanitario provinciale per i dispositivi medici negli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, non conosciuta;

*in parte qua*, del decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 251 del 26 ottobre 2022, avente ad oggetto «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto per i dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» (doc. 9 - decreto Ministero della salute del 6 ottobre 2022); nonché per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015;

dell'art. 1, comma 557 della legge n. 145/2018;

dell'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, convertito con legge n. 142/2022;

per violazione degli articoli 3, 9, 11, 32, 41, 42, 53, 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, anche in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla C.E.D.U. e per l'accertamento del diritto della ricorrente ad accedere, ex articoli 22 e ss. della legge n. 241/1990, agli atti e documenti relativi alla quantificazione della spesa complessiva provinciale per dispositivi medici ed alla quantificazione degli oneri di ripiano determinati a carico della ricorrente, con conseguente ordine di esibizione della documentazione non rilasciata ex articoli 64 e/o 116 c.p.a.

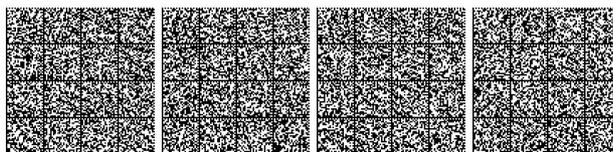
Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Acilia H.S. S.r.l. il giorno 8 febbraio 2023:  
annullamento previa concessione di idonee misure cautelari

della determinazione dirigenziale 2426/A1400A/2022 del 14 dicembre 2022 avente ad oggetto «Approvazione elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015, convertito in legge 125/2015»;

della deliberazione n. 596 del 28 agosto 2019 del direttore generale dell'AO Ordine Mauriziano di Torino;

della deliberazione n. 404 del 27 agosto 2019 del direttore generale dell'AO S. Croce e Carle di Cuneo;

della deliberazione n. 369 del 23 agosto 2019 del direttore generale dell'AO SS. Antonio e Biagio e Cesare Arrigo di Alessandria;



della deliberazione n. 1142 del 28 agosto 2019 del direttore generale dell'AOU Città della Salute e della Scienza di Torino;

della deliberazione n. 848 del 3 settembre 2019 del direttore generale dell'AOU Maggiore della Carità di Novara;

della deliberazione n. 467 del 29 agosto 2019 del direttore generale dell'AOU San Luigi Gonzaga di Orbassano;

della deliberazione n. 586 del 30 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL AL;

della deliberazione n. 151 del 30 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL AT;

della deliberazione n. 388 del 26 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL BI;

della deliberazione n. 909 del 6 settembre 2019 del direttore generale dell'ASL Città di Torino;

della deliberazione n. 361 del 29 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL CN1;

della deliberazione n. 309 del 22 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL CN2;

della deliberazione n. 320 del 28 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL NO;

della deliberazione n. 510 del 23 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL TO3;

della deliberazione n. 977 del 28 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL TO4;

della deliberazione n. 806 del 28 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL TO5;

della deliberazione n. 856 del 29 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL VC;

della deliberazione n. 701 del 4 settembre 2019 del direttore generale dell'ASL VCO;

di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali finalizzati direttamente o indirettamente a quantificare e richiedere alla ricorrente il ripiano del superamento dei tetti di spesa regionali ivi inclusa, per quanto occorrer possa, l'Intesa della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 14 settembre 2022 e l'Intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 28 settembre 2022 rep. atti n. 213/CSR;

del decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 251 del 26 ottobre 2022, avente ad oggetto «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto per i dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018»; nonché per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015;

dell'art. 1, comma 557 della legge n. 145/2018;

dell'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, convertito con legge n. 142/2022;

per violazione degli articoli 3, 9, 11, 32, 41, 42, 53, 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, anche in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla C.E.D.U. e per l'accertamento del diritto della ricorrente ad accedere, ex art. 22 e ss. della legge n. 241/1990, agli atti e documenti relativi alla quantificazione della spesa complessiva regionale per dispositivi medici ed alla quantificazione degli oneri di ripiano determinati a carico della ricorrente, con conseguente ordine di esibizione della documentazione non rilasciata ex art. 64 c.p.a.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Acilia H.S. S.r.l. l'8 febbraio 2023: annullamento, previa concessione di idonee misure cautelari

del decreto del direttore generale della Direzione sanità, welfare e coesione sociale della Regione Toscana n. 24687 del 14 dicembre 2022, avente ad oggetto «approvazione degli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggette a ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015», pubblicata sul sito istituzionale della Regione Toscana il 14 dicembre 2022 e comunicata a mezzo pec il 20 dicembre 2022, (doc. 8 - determinazione regionale);

delle seguenti deliberazioni delle determine dei direttori generali degli enti del Servizio sanitario regionale in particolare: deliberazione n. 1363 del 30 settembre 2019 del direttore generale dell'AUSL Toscana Centro; deliberazione n. 769 del 5 settembre 2019 del direttore generale dell'AUSL Toscana Nord Ovest; deliberazione n. 1020 del 16 settembre 2019 del direttore generale dell'AUSL Toscana Sud Est; deliberazione n. 623 del 6 settembre 2019 del direttore generale dell'AOU Pisana; deliberazione n. 740 del 30 agosto 2019 del direttore generale dell'AOU Senese; deliberazione n. 643 del 16 settembre 2019 del direttore generale dell'AOU Careggi; deliberazione n. 497 del 9 agosto 2019 del direttore generale dell'AOU Meyer; deliberazione n. 386 del 27 settembre 2019 del direttore generale dell'ESTAR, non conosciute;

*in parte qua*, del decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 251 del 26 ottobre 2022, avente ad oggetto «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto per i dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» (doc. 9 - decreto Ministero della salute del 6 ottobre 2022);



di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali finalizzati direttamente o indirettamente a quantificare e richiedere alla ricorrente il ripiano del superamento dei tetti di spesa regionale; nonché per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015;

dell'art. 1, comma 557 della legge n. 145/2018;

dell'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, convertito con legge n. 142/2022;

per violazione degli articoli 3, 9, 11, 32, 41, 42, 53, 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, anche in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla C.E.D.U. e per l'accertamento del diritto della ricorrente ad accedere, ex articoli 22 e ss. della legge n. 241/1990, agli atti e documenti relativi alla quantificazione della spesa complessiva regionale per dispositivi medici ed alla quantificazione degli oneri di ripiano determinati a carico della ricorrente, con conseguente ordine di esibizione della documentazione non rilasciata ex articoli 64 c.p.a. e/o ex art. 116 c.p.a.

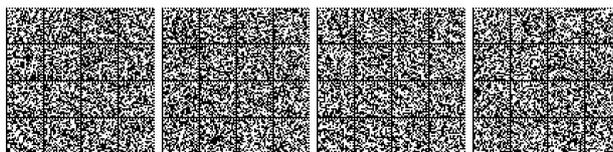
Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Acilia H.S. S.r.l. il 9 febbraio 2023:

per l'annullamento previa concessione di idonee misure cautelari

del decreto del direttore generale dell'Area Sanità e Sociale della Regione Veneto n. 172 del 13 dicembre 2022 avente ad oggetto «Art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125. Ripartizione tra le aziende fornitrici di dispositivi medici degli oneri di ripiano derivanti dal superamento del tetto di spesa per dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, certificato dal decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 settembre 2022, Serie generale n. 216. Decreto del Ministero della salute 6 ottobre 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 26 ottobre 2022 n. 251. Definizione dell'elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggette a ripiano e dei relativi importi» (doc. 8 - determinazione regionale), pubblicata nel BUR della Regione Veneto n. 151 del 14 dicembre 2022, non comunicata all'esponente;

delle seguenti deliberazioni dei direttori generali degli enti del Servizio sanitario regionale con i quali è stato validato e certificato il fatturato relativo all'anno di riferimento per singola azienda, non conosciute: deliberazione n. 1398 del 13 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda Unità Locale Socio Sanitaria n. 1 Dolomiti, avente ad oggetto «Revisione rilevazione costi dispositivi medici per fornitore per gli esercizi dal 2015 al 2018»; deliberazione n. 2330 del 7 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana, avente ad oggetto «Revisione rilevazione costi dispositivi medici per fornitore per gli esercizi dal 2015 al 2018»; delibera n. 2076 del 12 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 3 Serenissima, avente ad oggetto «Revisione rilevazione costi dispositivi medici per fornitore per gli esercizi dal 2015 al 2018»; deliberazione n. 1138 del 9 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 4 Veneto Orientale, avente ad oggetto «Revisione rilevazione costi dispositivi medici per fornitore per gli esercizi dal 2015 al 2018 compresi»; deliberazione n. 1488 del 7 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 5 Polesana, avente ad oggetto «Aggiornamento della Certificazione dei dati dei DM (Dispositivi Medici) anni dal 2015 al 2018»; deliberazione n. 826 del 12 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 6 Euganea, avente ad oggetto «Rilevazione costi dispositivi medici per fornitore per gli esercizi dal 2015 al 2018»; deliberazione n. 2322 del 9 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 7 Pedemontana, avente ad oggetto «Revisione rilevazione costi dispositivi medici per fornitore per gli esercizi dal 2015 al 2018»; deliberazione n. 2001 del 7 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 8 Berica, avente ad oggetto «Ricognizione delle fatture iscritte al conto "BA0210 - Dispositivi Medici" dei conti economici 2015 - 2016 - 2017 per fornitore (decreto Ministero della salute 6 ottobre 2022)»; deliberazione n. 1240 del 13 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 9 Scaligera, avente ad oggetto «Revisione rilevazione costi dispositivi medici per fornitore per gli esercizi dal 2015 al 2018»; deliberazione n. 2560 del 9 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda Ospedale - Università Padova, avente ad oggetto «Rilevazione dei dispositivi medici acquistati negli anni 2015, 2016, 2017 e 2018: suddivisione del valore del fatturato in centesimi di euro con dettaglio per fornitore e per singolo documento»; deliberazione n. 1176 del 12 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Integrata Verona, avente ad oggetto «Revisione rilevazione costi dispositivi medici per fornitore per gli esercizi dal 2015 al 2018»; deliberazione n. 1077 del 7 dicembre 2022 del direttore generale dell'Istituto Oncologico Veneto, avente ad oggetto «Revisione rilevazione costi dispositivi medici per fornitore per gli esercizi dal 2015 al 2018»;

in parte qua, del decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 251 del 26 ottobre 2022, avente ad oggetto «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto per i dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» (doc. 9 - decreto Ministero della salute del 6 ottobre 2022);



di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali finalizzati direttamente o indirettamente a quantificare e richiedere alla ricorrente il ripiano del superamento dei tetti di spesa regionali; nonché per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015;

dell'art. 1, comma 557 della legge n. 145/2018;

dell'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, convertito con legge n. 142/2022;

per violazione degli articoli 3, 9, 11, 32, 41, 42, 53, 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, anche in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla C.E.D.U. e per l'accertamento del diritto della ricorrente ad accedere, ex art. 22 e ss. della legge n. 241/1990, agli atti e documenti relativi alla quantificazione della spesa complessiva regionale per dispositivi medici ed alla quantificazione degli oneri di ripiano determinati a carico della ricorrente, con conseguente ordine di esibizione della documentazione non rilasciata ex articoli 64 e/o 116 c.p.a.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Acilia H.S. S.r.l. il 27 febbraio 2023:

l'annullamento, previa concessione di idonee misure cautelari

dell'atto dirigenziale del direttore del Dipartimento promozione della salute e del benessere animale della Regione Puglia n. 1 dell'8 febbraio 2023 avente ad oggetto «Art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni. Attribuzione degli oneri di riparto del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, certificato ai sensi del comma 8 dell'art. 9-ter decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni, dal decreto ministeriale del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 settembre 2022 - Serie generale - n. 216 - Presa d'atto degli aggiornamenti aziendali e ricalcolo degli oneri di riparto» pubblicato sul portale istituzionale della Regione l'8 febbraio 2023 (doc. 14 - Atto dirigenziale Regione Puglia aggiornamento oneri riparto);

delibera D.G. della ASL Brindisi n. 255 del 2 febbraio 2023 (doc. 15 - delibera ASL Brindisi n. 255/2023);

delibera C.S. della ASL Lecce n. 134 del 3 febbraio 2023 [non conosciuta];

di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ancorché sconosciuto al ricorrente; nonché per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015;

dell'art. 1, comma 557 della legge n. 145/2018;

dell'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, convertito con legge n. 142/2022;

per violazione degli articoli 3, 9, 11, 32, 41, 42, 53, 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, anche in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla C.E.D.U.; e per l'accertamento del diritto della ricorrente ad accedere, ex articoli 22 e ss. della legge n. 241/1990, agli atti e documenti relativi alla quantificazione della spesa complessiva regionale per dispositivi medici ed alla quantificazione degli oneri di ripiano determinati a carico della ricorrente, con conseguente ordine di esibizione della documentazione non rilasciata ex articoli 64 e/o 116 c.p.a.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Acilia H.S. S.r.l. il 15 settembre 2023:

per l'annullamento

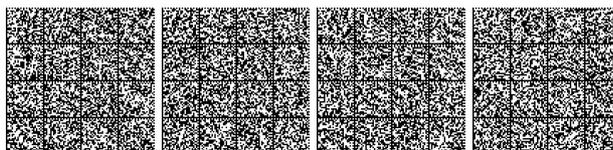
del decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 15 settembre 2022, avente ad oggetto «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018»;

dell'accordo tra Governo, regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano su proposta del Ministero della salute, rep. atti n. 181/CSR del 7 novembre 2019;

per quanto occorrer possa, della Circolare del Ministero della salute del 29 luglio 2019 prot. n. 22413, non conosciuta;

della determinazione del direttore della Direzione generale cura della persona, salute e welfare della Regione Emilia-Romagna n. 24300 del 12 dicembre 2022 (prot. 13/12/2022.1226250.U);

delle seguenti deliberazioni dei direttori generali delle Aziende sanitarie regionali con le quali è stato individuato e certificato il fatturato relativo agli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 per singolo fornitore di dispositivi medici, attraverso la rilevazione dei costi, sostenuti per l'acquisto dei dispositivi medici contabilizzati nelle apposite voci dei modelli CE ministeriali di cui al decreto 15 giugno 2012, conservate agli atti del Settore Gestione finanziaria ed economica del SSR della Direzione generale cura della persona, salute e welfare, pubblicate sul sito istituzionale: n. 284 del 6 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Piacenza; n. 667 del 5 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Parma; n. 334 del 20 settembre



2019 dell'Azienda Usl di Reggio Emilia; n. 267 del 6 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Modena; n. 325 del 4 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Bologna; n. 189 del 6 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Imola; n. 183 del 6 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Ferrara; n. 295 del 18 settembre 2019 dell'Azienda Usl della Romagna; n. 969 del 3 settembre 2019 dell'Azienda Ospedaliera di Parma; n. 333 del 19 settembre 2019 dell'Azienda ospedaliera di Reggio Emilia; n. 137 del 5 settembre 2019 dell'Azienda ospedaliera di Modena; n. 212 del 4 settembre 2019 dell'Azienda Ospedaliera di Bologna; n. 202 del 5 settembre 2019 dell'Azienda ospedaliera di Ferrara; n. 260 del 6 settembre 2019 dell'Istituto Ortopedico Rizzoli;

della determinazione n. 1356 del 28 novembre 2022 del direttore generale della Sanità dell'Assessorato dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza Sociale della Regione Autonoma della Sardegna, comunicata il 29 novembre 2022;

della delibera ARES n. 243 del 15 novembre 2022, della delibera ARNAS BROTZU n. 1331 del 15 novembre 2022, della delibera AOU Cagliari n. 1020 del 15 novembre 2022, della delibera AOU Sassari n. 1044 del 15 novembre 2022;

del decreto del direttore generale dell'Area Sanità e Sociale della Regione Veneto n. 172 del 13 dicembre 2022;

delle seguenti deliberazioni dei direttori generali degli enti del Servizio sanitario regionale con i quali è stato validato e certificato il fatturato relativo all'anno di riferimento per singola azienda, non conosciute: deliberazione n. 1398 del 13 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda Unità Locale Socio Sanitaria n. 1 Dolomiti; deliberazione n. 2330 del 7 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana; delibera n. 2076 del 12 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 3 Serenissima; deliberazione n. 1138 del 9 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 4 Veneto Orientale, deliberazione n. 1488 del 7 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 5 Polesana; deliberazione n. 826 del 12 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 6 Euganea; deliberazione n. 2322 del 9 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 7 Pedemontana; deliberazione n. 2001 del 7 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 8 Berica; deliberazione n. 1240 del 13 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 9 Scaligera; deliberazione n. 2560 del 9 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda Ospedale - Università Padova; deliberazione n. 1176 del 12 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Integrata Verona; deliberazione n. 1077 del 7 dicembre 2022 del direttore generale dell'Istituto Oncologico Veneto;

del decreto del direttore generale della Direzione sanità, welfare e coesione sociale della Regione Toscana n. 24687 del 14 dicembre 2022;

delle seguenti deliberazioni delle determine dei direttori generali degli enti del Servizio sanitario regionale in particolare: deliberazione n. 1363 del 30 settembre 2019 del direttore generale dell'AUSL Toscana Centro; deliberazione n. 769 del 5 settembre 2019 del direttore generale dell'AUSL Toscana Nord Ovest; deliberazione n. 1020 del 16 settembre 2019 del direttore generale dell'AUSL Toscana Sud Est; deliberazione n. 623 del 6 settembre 2019 del direttore generale dell'AOU Pisana; deliberazione n. 740 del 30 agosto 2019 del direttore generale dell'AOU Senese; deliberazione n. 643 del 16 settembre 2019 del direttore generale dell'AOU Careggi; deliberazione n. 497 del 9 agosto 2019 del direttore generale dell'AOU Meyer; deliberazione n. 386 del 27 settembre 2019 del direttore generale dell'ESTAR, non conosciute;

della determinazione dirigenziale della Regione Piemonte 2426/A1400A/2022 del 14 dicembre 2022 avente ad oggetto «Approvazione elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015, convertito in legge n. 125/2015»;

della deliberazione n. 596 del 28 agosto 2019 del direttore generale dell'AO Ordine Mauriziano di Torino;

della deliberazione n. 404 del 27 agosto 2019 del direttore generale dell'AO S. Croce e Carle di Cuneo;

della deliberazione n. 369 del 23 agosto 2019 del direttore generale dell'AO SS. Antonio e Biagio e Cesare Arrigo di Alessandria;

della deliberazione n. 1142 del 28 agosto 2019 del direttore generale dell'AOU Città della Salute e della Scienza di Torino;

della deliberazione n. 848 del 3 settembre 2019 del direttore generale dell'AOU Maggiore della Carità di Novara;

della deliberazione n. 467 del 29 agosto 2019 del direttore generale dell'AOU San Luigi Gonzaga di Orbassano;

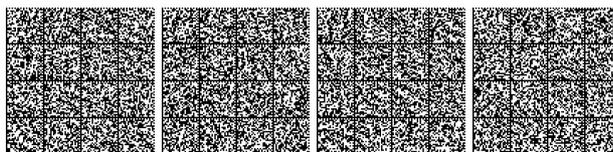
della deliberazione n. 586 del 30 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL AL;

della deliberazione n. 151 del 30 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL AT;

della deliberazione n. 388 del 26 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL BI;

della deliberazione n. 909 del 6 settembre 2019 del direttore generale dell'ASL Città di Torino;

della deliberazione n. 361 del 29 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL CN1;



della deliberazione n. 309 del 22 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL CN2;

della deliberazione n. 320 del 28 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL NO;

della deliberazione n. 510 del 23 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL TO3;

della deliberazione n. 977 del 28 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL TO4;

della deliberazione n. 806 del 28 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL TO5;

della deliberazione n. 856 del 29 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL VC;

della deliberazione n. 701 del 4 settembre 2019 del direttore generale dell'ASL VCO;

della determinazione del dirigente del Dipartimento salute e politiche sociali della Provincia Autonoma di Trento n. 2022- D337-00238 del 14 dicembre 2022;

della deliberazione n. 499 del 16 settembre 2019 del direttore generale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari della Provincia di Trento con la quale ha approvato la ricognizione della spesa sostenuta dal servizio sanitario provinciale per i dispositivi medici negli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, non conosciuta;

della determinazione del direttore generale del «Dipartimento promozione della salute e del benessere animale» della Regione Puglia n. 10 del 12 dicembre 2022;

dell'allegato A della determinazione del direttore generale del «Dipartimento promozione della salute e del benessere animale» della Regione Puglia n. 10 del 12 dicembre 2022;

dell'allegato B della determinazione del direttore generale del «Dipartimento promozione della salute e del benessere animale» della Regione Puglia n. 10 del 12 dicembre 2022;

dell'allegato C della determinazione del direttore generale del «Dipartimento promozione della salute e del benessere animale» della Regione Puglia n. 10 del 12 dicembre 2022;

del decreto n. 29985/GRFVG del 14 dicembre 2022 adottato dalla Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

dell'allegato A al decreto n. 29985/2022;

del decreto n. 634 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 20 agosto 2019 al 3 settembre 2019 dell'Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Trieste (ASUITS) confluita in Azienda Sanitaria Universitaria Giuliano Isontina (ASUGI);

del decreto n. 696 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dall'11 settembre 2019 al 25 settembre 2019 dell'Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Trieste (ASUITS) confluita in Azienda Sanitaria Universitaria Giuliano Isontina (ASUGI);

del decreto n. 692 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 20 agosto 2019 al 4 settembre 2019 dell'Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Udine (ASUIUD) confluita in Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale (ASUFC);

della nota prot. 18453/2019 dell'Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Udine (ASUIUD) confluita in Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale (ASUFC);

del decreto n. 441 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 21 agosto 2019 al 4 settembre 2019 dell'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 2 confluita per l'Area Bassa Friulana nell'Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale (ASUFC) e per l'Area Giuliano Isontina nell'Azienda Sanitaria Universitaria Giuliano Isontina (ASUGI);

del decreto n. 187 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 20 agosto 2019 al 4 settembre 2019 dell'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 3 confluita in Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale (ASUFC);

del decreto n. 145 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 21 agosto 2019 al 5 settembre 2019 adottato dall'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 5 trasformata in Azienda Sanitaria Friuli Occidentale (ASFO);

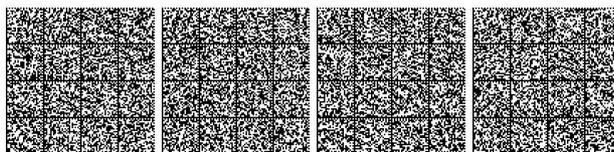
del decreto n. 376 pubblicato all'albo pretorio aziendale in data 14 agosto 2019 e adottato dall'I.R.C.C.S. Centro di Riferimento Oncologico di Aviano (CRO);

del decreto n. 149 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 23 ottobre 2019 al 7 novembre 2019 adottato dall'I.R.C.C.S. Burlo Garofolo di Trieste (Burlo);

del decreto n. 130 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 25 settembre 2019 al 10 ottobre 2019 e adottato dall'I.R.C.C.S. Burlo Garofolo di Trieste (Burlo);

del decreto n. 101 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 13 agosto 2019 al 28 agosto 2019 e adottato dall'I.R.C.C.S. Burlo Garofolo di Trieste (Burlo);

della nota prot. SPS-GEN-2019-16508-A dd. 21 agosto 2019 dell'Azienda regionale di coordinamento per la salute (ARCS);



della nota prot. SPS-GEN-2019-22613-P dd. 18 novembre 2019 dell'Azienda regionale di coordinamento per la salute (ARCS);

della nota prot. SPS-GEN-2019-17999-P dd. 17 settembre 2019 della Direzione Centrale Salute, politiche sociali e disabilità;

della nota prot. SPS-GEN-2019-22613-P dd. 18 novembre 2019 della Direzione Centrale Salute, politiche sociali e disabilità;

della determinazione n. 24408/26987 del 12 dicembre 2022 del direttore di Dipartimento alla salute, banda larga e cooperative;

delle determinazioni del direttore generale dell'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige: anno 2015: atto del 2016-A-000139 del 10 maggio 2016; anno 2016: atto del 2017-A-000193 del 28 aprile 2017; anno 2017: atto del 2018-A-000228 del 27 aprile 2018; anno 2018: atto del 2019-A-000244 del 30 aprile 2019, non conosciute;

dell'allegato A della determinazione n. 24408/26987/2022;

di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali finalizzati direttamente o indirettamente a quantificare e richiedere alla ricorrente il ripiano del superamento dei tetti di spesa regionale;

nonché per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015, dell'art. 1, comma 557 della legge n. 145/2018, dell'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, convertito con legge n. 142/2022, per violazione degli articoli 3, 9, 11, 32, 41, 42, 53, 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, anche in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla C.E.D.U.;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Acilia H.S. S.r.l. il 15 settembre 2023:

annullamento

del decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 15 settembre 2022, avente ad oggetto «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018»;

dell'accordo tra Governo, regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano su proposta del Ministero della salute, rep. atti n. 181/CSR del 7 novembre 2019;

per quanto occorrer possa, della Circolare del Ministero della salute del 29 luglio 2019 prot. n. 22413, non conosciuta;

della determinazione del direttore della Direzione generale cura della persona, salute e welfare della Regione Emilia-Romagna n. 24300 del 12 dicembre 2022 (prot. 13/12/2022.1226250.U);

delle seguenti deliberazioni dei direttori generali delle Aziende sanitarie regionali con le quali è stato individuato e certificato il fatturato relativo agli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 per singolo fornitore di dispositivi medici, attraverso la rilevazione dei costi, sostenuti per l'acquisto dei dispositivi medici contabilizzati nelle apposite voci dei modelli CE ministeriali di cui al decreto 15 giugno 2012, conservate agli atti del Settore Gestione finanziaria ed economica del SSR della Direzione Generale Cura della Persona, Salute e Welfare, pubblicate sul sito istituzionale: n. 284 del 6 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Piacenza; n. 667 del 5 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Parma; n. 334 del 20 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Reggio Emilia; n. 267 del 6 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Modena; n. 325 del 4 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Bologna; n. 189 del 6 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Imola; n. 183 del 6 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Ferrara; n. 295 del 18 settembre 2019 dell'Azienda Usl della Romagna; n. 969 del 3 settembre 2019 dell'Azienda Ospedaliera di Parma; n. 333 del 19 settembre 2019 dell'Azienda ospedaliera di Reggio Emilia; n. 137 del 5 settembre 2019 dell'Azienda ospedaliera di Modena; n. 212 del 4 settembre 2019 dell'Azienda Ospedaliera di Bologna; n. 202 del 5 settembre 2019 dell'Azienda ospedaliera di Ferrara; n. 260 del 6 settembre 2019 dell'Istituto Ortopedico Rizzoli;

della determinazione n. 1356 del 28 novembre 2022 del direttore generale della Sanità dell'Assessorato dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza Sociale della Regione Autonoma della Sardegna, comunicata il 29 novembre 2022;

della delibera ARES n. 243 del 15 novembre 2022, della delibera ARNAS BROTZU n. 1331 del 15 novembre 2022, della delibera AOU Cagliari n. 1020 del 15 novembre 2022, della delibera AOU Sassari n. 1044 del 15 novembre 2022;

del decreto del direttore generale dell'Area Sanità e Sociale della Regione Veneto n. 172 del 13 dicembre 2022;

delle seguenti deliberazioni dei direttori generali degli enti del Servizio sanitario regionale con i quali è stato validato e certificato il fatturato relativo all'anno di riferimento per singola azienda, non conosciute: deliberazione n. 1398 del 13 dicembre 5 2022 del direttore generale dell'Azienda Unità Locale Socio Sanitaria n. 1 Dolomiti; deliberazione n. 2330 del 7 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana; delibera n. 2076 del



12 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 3 Serenissima; deliberazione n. 1138 del 9 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 4 Veneto Orientale, deliberazione n. 1488 del 7 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 5 Polesana; deliberazione n. 826 del 12 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 6 Euganea; deliberazione n. 2322 del 9 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 7 Pedemontana; deliberazione n. 2001 del 7 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 8 Berica; deliberazione n. 1240 del 13 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 9 Scaligera; deliberazione n. 2560 del 9 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda Ospedale - Università Padova; deliberazione n. 1176 del 12 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Integrata Verona; deliberazione n. 1077 del 7 dicembre 2022 del direttore generale dell'Istituto Oncologico Veneto;

del decreto del direttore generale della Direzione sanità, welfare e coesione sociale della Regione Toscana n. 24687 del 14 dicembre 2022;

delle seguenti deliberazioni delle determine dei direttori generali degli enti del Servizio sanitario regionale in particolare: deliberazione n. 1363 del 30 settembre 2019 del direttore generale dell'AUSL Toscana Centro; deliberazione n. 769 del 5 settembre 2019 del direttore generale dell'AUSL Toscana Nord Ovest; deliberazione n. 1020 del 16 settembre 2019 del direttore generale dell'AUSL Toscana Sud Est; deliberazione n. 623 del 6 settembre 2019 del direttore generale dell'AOU Pisana; deliberazione n. 740 del 30 agosto 2019 del direttore generale dell'AOU Senese; deliberazione n. 643 del 16 settembre 2019 del direttore generale dell'AOU Careggi; deliberazione n. 497 del 9 agosto 2019 del direttore generale dell'AOU Meyer; deliberazione n. 386 del 27 settembre 2019 del direttore generale dell'ESTAR, non conosciute;

della determinazione dirigenziale della Regione Piemonte 2426/A1400A/2022 del 14 dicembre 2022 avente ad oggetto «Approvazione elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015, convertito in legge n. 125/2015»;

della deliberazione n. 596 del 28 agosto 2019 del direttore generale dell'AO Ordine Mauriziano di Torino;

della deliberazione n. 404 del 27 agosto 2019 del direttore generale dell'AO S. Croce e Carle di Cuneo;

della deliberazione n. 369 del 23 agosto 2019 del direttore generale dell'AO SS. Antonio e Biagio e Cesare Arrigo di Alessandria;

della deliberazione n. 1142 del 28 agosto 2019 del direttore generale dell'AOU Città della Salute e della Scienza di Torino;

della deliberazione n. 848 del 3 settembre 2019 del direttore generale dell'AOU Maggiore della Carità di Novara;

della deliberazione n. 467 del 29 agosto 2019 del direttore generale dell'AOU San Luigi Gonzaga di Orbassano;

della deliberazione n. 586 del 30 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL AL;

della deliberazione n. 151 del 30 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL AT;

della deliberazione n. 388 del 26 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL BI;

della deliberazione n. 909 del 6 settembre 2019 del direttore generale dell'ASL Città di Torino;

della deliberazione n. 361 del 29 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL CN1;

della deliberazione n. 309 del 22 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL CN2;

della deliberazione n. 320 del 28 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL NO;

della deliberazione n. 510 del 23 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL TO3;

della deliberazione n. 977 del 28 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL TO4;

della deliberazione n. 806 del 28 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL TO5;

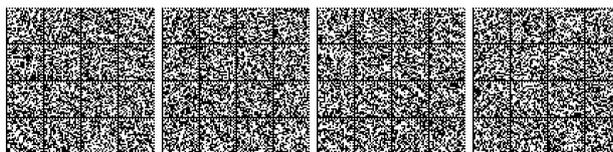
della deliberazione n. 856 del 29 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL VC;

della deliberazione n. 701 del 4 settembre 2019 del direttore generale dell'ASL VCO;

della determinazione del dirigente del Dipartimento salute e politiche sociali della Provincia Autonoma di Trento n. 2022- D337-00238 del 14 dicembre 2022;

della deliberazione n. 499 del 16 settembre 2019 del direttore generale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari della Provincia di Trento con la quale ha approvato la ricognizione della spesa sostenuta dal servizio sanitario provinciale per i dispositivi medici negli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, non conosciuta;

della determinazione del direttore generale del «Dipartimento promozione della salute e del benessere animale» della Regione Puglia n. 10 del 12 dicembre 2022;



dell'allegato A della determinazione del direttore generale del «Dipartimento promozione della salute e del benessere animale» della Regione Puglia n. 10 del 12 dicembre 2022;

dell'allegato B della determinazione del direttore generale del «Dipartimento promozione della salute e del benessere animale» della Regione Puglia n. 10 del 12 dicembre 2022;

dell'allegato C della determinazione del direttore generale del «Dipartimento promozione della salute e del benessere animale» della Regione Puglia n. 10 del 12 dicembre 2022;

del decreto n. 29985/GRFVG del 14 dicembre 2022 adottato dalla Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

dell'allegato A al decreto n. 29985/2022;

del decreto n. 634 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 20 agosto 2019 al 3 settembre 2019 dell'Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Trieste (ASUITS) confluita in Azienda Sanitaria Universitaria Giuliano Isontina (ASUGI);

del decreto n. 696 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dall'11 settembre 2019 al 25 settembre 2019 dell'Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Trieste (ASUITS) confluita in Azienda Sanitaria Universitaria Giuliano Isontina (ASUGI);

del decreto n. 692 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 20 agosto 2019 al 4 settembre 2019 dell'Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Udine (ASUIUD) confluita in Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale (ASUFC);

della nota prot. 18453/2019 dell'Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Udine (ASUIUD) confluita in Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale (ASUFC);

del decreto n. 441 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 21 agosto 2019 al 4 settembre 2019 dell'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 2 confluita per l'Area Bassa Friulana nell'Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale (ASUFC) e per l'Area Giuliano Isontina nell'Azienda Sanitaria Universitaria Giuliano Isontina (ASUGI);

del decreto n. 187 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 20 agosto 2019 al 4 settembre 2019 dell'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 3 confluita in Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale (ASUFC);

del decreto n. 145 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 21 agosto 2019 al 5 settembre 2019 adottato dall'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 5 trasformata in Azienda Sanitaria Friuli Occidentale (ASFO);

del decreto n. 376 pubblicato all'albo pretorio aziendale in data 14 agosto 2019 e adottato dall'I.R.C.C.S. Centro di Riferimento Oncologico di Aviano (CRO);

del decreto n. 149 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 23 ottobre 2019 al 7 novembre 2019 adottato dall'I.R.C.C.S. Burlo Garofolo di Trieste (Burlo);

del decreto n. 130 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 25 settembre 2019 al 10 ottobre 2019 e adottato dall'I.R.C.C.S. Burlo Garofolo di Trieste (Burlo);

del decreto n. 101 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 13 agosto 2019 al 28 agosto 2019 e adottato dall'I.R.C.C.S. Burlo Garofolo di Trieste (Burlo);

della nota prot. SPS-GEN-2019-16508-A dd. 21 agosto 2019 dell'Azienda regionale di coordinamento per la salute (ARCS);

della nota prot. SPS-GEN-2019-22613-P dd. 18 novembre 2019 dell'Azienda regionale di coordinamento per la salute (ARCS);

della nota prot. SPS-GEN-2019-17999-P dd. 17 settembre 2019 della Direzione Centrale Salute, politiche sociali e disabilità;

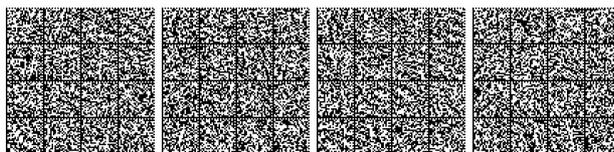
della nota prot. SPS-GEN-2019-22613-P dd. 18 novembre 2019 della Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità;

della determinazione n. 24408/26987 del 12 dicembre 2022 del direttore di Dipartimento alla salute, banda larga e cooperative;

delle determinine del direttore generale dell'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige: anno 2015: atto del 2016-A-000139 del 10 maggio 2016; anno 2016: atto del 2017-A-000193 del 28 aprile 2017; anno 2017: atto del 2018-A-000228 del 27 aprile 2018; anno 2018: atto del 2019-A-000244 del 30 aprile 2019, non conosciute;

dell'allegato A della determinazione n. 24408/26987/2022;

di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali finalizzati direttamente o indirettamente a quantificare e richiedere alla ricorrente il ripiano del superamento dei tetti di spesa regionale;



nonché per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015, dell'art. 1, comma 557 della legge n. 145/2018, dell'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, convertito con legge n. 142/2022, per violazione degli articoli 3, 9, 11, 32, 41, 42, 53, 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, anche in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla C.E.D.U.;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Acilia H.S. S.r.l. il 15 settembre 2023:  
per l'annullamento

del decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 15 settembre 2022, avente ad oggetto «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018»;

dell'accordo tra Governo, regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano su proposta del Ministero della salute, rep. atti n. 181/CSR del 7 novembre 2019;

per quanto occorrer possa, della Circolare del Ministero della salute del 29 luglio 2019 prot. n. 22413, non conosciuta;

della determinazione del direttore della Direzione generale cura della persona, salute e welfare della Regione Emilia-Romagna n. 24300 del 12 dicembre 2022 (prot. 13/12/2022.1226250.U);

delle seguenti deliberazioni dei direttori generali delle Aziende sanitarie regionali con le quali è stato individuato e certificato il fatturato relativo agli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 per singolo fornitore di dispositivi medici, attraverso la rilevazione dei costi, sostenuti per l'acquisto dei dispositivi medici contabilizzati nelle apposite voci dei modelli CE ministeriali di cui al decreto 15 giugno 2012, conservate agli atti del Settore Gestione finanziaria ed economica del SSR della Direzione Generale Cura della Persona, Salute e Welfare, pubblicate sul sito istituzionale: n. 284 del 6 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Piacenza; n. 667 del 5 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Parma; n. 334 del 20 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Reggio Emilia; n. 267 del 6 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Modena; n. 325 del 4 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Bologna; n. 189 del 6 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Imola; n. 183 del 6 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Ferrara; n. 295 del 18 settembre 2019 dell'Azienda Usl della Romagna; n. 969 del 3 settembre 2019 dell'Azienda ospedaliera di Parma; n. 333 del 19 settembre 2019 dell'Azienda ospedaliera di Reggio Emilia; n. 137 del 5 settembre 2019 dell'Azienda ospedaliera di Modena; n. 212 del 4 settembre 2019 dell'Azienda Ospedaliera di Bologna; n. 202 del 5 settembre 2019 dell'Azienda ospedaliera di Ferrara; n. 260 del 6 settembre 2019 dell'Istituto Ortopedico Rizzoli;

della determinazione n. 1356 del 28 novembre 2022 del direttore generale della Sanità dell'Assessorato dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza Sociale della Regione Autonoma della Sardegna, comunicata il 29 novembre 2022;

della delibera ARES n. 243 del 15 novembre 2022, della delibera ARNAS BROTZU n. 1331 del 15 novembre 2022, della delibera AOU Cagliari n. 1020 del 15 novembre 2022, della delibera AOU Sassari n. 1044 del 15 novembre 2022;

del decreto del direttore generale dell'Area Sanità e Sociale della Regione Veneto n. 172 del 13 dicembre 2022;

delle seguenti deliberazioni dei direttori generali degli enti del Servizio sanitario regionale con i quali è stato validato e certificato il fatturato relativo all'anno di riferimento per singola azienda, non conosciute: deliberazione n. 1398 del 13 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda Unità Locale Socio Sanitaria n. 1 Dolomiti; deliberazione n. 2330 del 7 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana; delibera n. 2076 del 12 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 3 Serenissima; deliberazione n. 1138 del 9 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 4 Veneto Orientale; deliberazione n. 1488 del 7 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 5 Polesana; deliberazione n. 826 del 12 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 6 Euganea; deliberazione n. 2322 del 9 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 7 Pedemontana; deliberazione n. 2001 del 7 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 8 Berica; deliberazione n. 1240 del 13 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 9 Scaligera; deliberazione n. 2560 del 9 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda Ospedale - Università Padova; deliberazione n. 1176 del 12 dicembre 2022 del direttore generale dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Integrata Verona; deliberazione n. 1077 del 7 dicembre 2022 del direttore generale dell'Istituto Oncologico Veneto;

del decreto del direttore generale della Direzione Sanità, Welfare e Coesione sociale della Regione Toscana n. 24687 del 14 dicembre 2022;

delle seguenti deliberazioni delle determinazioni dei direttori generali degli enti del Servizio sanitario regionale in particolare: deliberazione n. 1363 del 30 settembre 2019 del direttore generale dell'AUSL Toscana Centro; deliberazione n. 769 del 5 settembre 2019 del direttore generale dell'AUSL Toscana Nord Ovest; deliberazione n. 1020 del 16 settembre 2019 del direttore generale dell'AUSL Toscana Sud Est; deliberazione n. 623 del 6 settembre 2019 del



direttore generale dell'AOU Pisana; deliberazione n. 740 del 30 agosto 2019 del direttore generale dell'AOU Senese; deliberazione n. 643 del 16 settembre 2019 del direttore generale dell'AOU Careggi; deliberazione n. 497 del 9 agosto 2019 del direttore generale dell'AOU Meyer; deliberazione n. 386 del 27 settembre 2019 del direttore generale dell'ESTAR, non conosciute;

della determinazione dirigenziale della Regione Piemonte 2426/A1400A/2022 del 14 dicembre 2022 avente ad oggetto «Approvazione elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015, convertito in legge n. 125/2015»;

della deliberazione n. 596 del 28 agosto 2019 del direttore generale dell'AO Ordine Mauriziano di Torino;

della deliberazione n. 404 del 27 agosto 2019 del direttore generale dell'AO S. Croce e Carle di Cuneo;

della deliberazione n. 369 del 23 agosto 2019 del direttore generale dell'AO SS. Antonio e Biagio e Cesare Arrigo di Alessandria;

della deliberazione n. 1142 del 28 agosto 2019 del direttore generale dell'AOU Città della Salute e della Scienza di Torino;

della deliberazione n. 848 del 3 settembre 2019 del direttore generale dell'AOU Maggiore della Carità di Novara;

della deliberazione n. 467 del 29 agosto 2019 del direttore generale dell'AOU San Luigi Gonzaga di Orbassano;

della deliberazione n. 586 del 30 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL AL;

della deliberazione n. 151 del 30 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL AT;

della deliberazione n. 388 del 26 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL BI;

della deliberazione n. 909 del 6 settembre 2019 del direttore generale dell'ASL Città di Torino;

della deliberazione n. 361 del 29 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL CN1;

della deliberazione n. 309 del 22 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL CN2;

della deliberazione n. 320 del 28 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL NO;

della deliberazione n. 510 del 23 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL TO3;

della deliberazione n. 977 del 28 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL TO4;

della deliberazione n. 806 del 28 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL TO5;

della deliberazione n. 856 del 29 agosto 2019 del direttore generale dell'ASL VC;

della deliberazione n. 701 del 4 settembre 2019 del direttore generale dell'ASL VCO;

della determinazione del dirigente del Dipartimento salute e politiche sociali della Provincia Autonoma di Trento n. 2022- D337-00238 del 14 dicembre 2022;

della deliberazione n. 499 del 16 settembre 2019 del direttore generale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari della Provincia di Trento con la quale ha approvato la ricognizione della spesa sostenuta dal servizio sanitario provinciale per i dispositivi medici negli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, non conosciuta;

della determinazione del direttore generale del «Dipartimento promozione della salute e del benessere animale» della Regione Puglia n. 10 del 12 dicembre 2022;

dell'allegato A della determinazione del direttore generale del «Dipartimento promozione della salute e del benessere animale» della Regione Puglia n. 10 del 12 dicembre 2022;

dell'allegato B della determinazione del direttore generale del «Dipartimento promozione della salute e del benessere animale» della Regione Puglia n. 10 del 12 dicembre 2022;

dell'allegato C della determinazione del direttore generale del «Dipartimento promozione della salute e del benessere animale» della Regione Puglia n. 10 del 12 dicembre 2022;

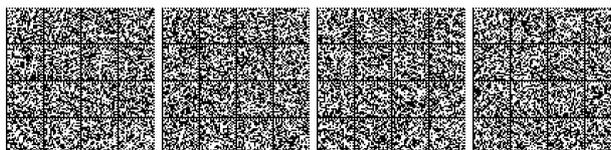
del decreto n. 29985/GRFVG del 14 dicembre 2022 adottato dalla Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

dell'allegato A al decreto n. 29985/2022;

del decreto n. 634 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 20 agosto 2019 al 3 settembre 2019 dell'Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Trieste (ASUITS) confluita in Azienda Sanitaria Universitaria Giuliano Isontina (ASUGI);

del decreto n. 696 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dall'11 settembre 2019 al 25 settembre 2019 dell'Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Trieste (ASUITS) confluita in Azienda Sanitaria Universitaria Giuliano Isontina (ASUGI);

del decreto n. 692 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 20 agosto 2019 al 4 settembre 2019 dell'Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Udine (ASUIUD) confluita in Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale (ASUFC);



della nota prot. 18453/2019 dell'Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Udine (ASUIUD) confluita in Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale (ASUFC);

del decreto n. 441 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 21 agosto 2019 al 4 settembre 2019 dell'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 2 confluita per l'Area Bassa Friulana nell'Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale (ASUFC) e per l'Area Giuliano Isontina nell'Azienda Sanitaria Universitaria Giuliano Isontina (ASUGI);

del decreto n. 187 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 20 agosto 2019 al 4 settembre 2019 dell'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 3 confluita in Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale (ASUFC);

del decreto n. 145 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 21 agosto 2019 al 5 settembre 2019 adottato dall'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 5 trasformata in Azienda Sanitaria Friuli Occidentale (ASFO);

del decreto n. 376 pubblicato all'albo pretorio aziendale in data 14 agosto 2019 e adottato dall'I.R.C.C.S. Centro di Riferimento Oncologico di Aviano (CRO);

del decreto n. 149 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 23 ottobre 2019 al 7 novembre 2019 adottato dall'I.R.C.C.S. Burlo Garofolo di Trieste (Burlo);

del decreto n. 130 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 25 settembre 2019 al 10 ottobre 2019 e adottato dall'I.R.C.C.S. Burlo Garofolo di Trieste (Burlo);

del decreto n. 101 pubblicato nell'albo pretorio aziendale dal 13 agosto 2019 al 28 agosto 2019 e adottato dall'I.R.C.C.S. Burlo Garofolo di Trieste (Burlo);

della nota prot. SPS-GEN-2019-16508-A dd. 21 agosto 2019 dell'Azienda regionale di coordinamento per la salute (ARCS);

della nota prot. SPS-GEN-2019-22613-P dd. 18 novembre 2019 dell'Azienda regionale di coordinamento per la salute (ARCS);

della nota prot. SPS-GEN-2019-17999-P dd. 17 settembre 2019 della Direzione Centrale Salute, politiche sociali e disabilità;

della nota prot. SPS-GEN-2019-22613-P dd. 18 novembre 2019 della Direzione Centrale Salute, politiche sociali e disabilità;

della determinazione n. 24408/26987 del 12 dicembre 2022 del direttore di Dipartimento alla salute, banda larga e cooperative;

delle determinine del direttore generale dell'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige: anno 2015: atto del 2016-A-000139 del 10 maggio 2016; anno 2016: atto del 2017-A-000193 del 28 aprile 2017; anno 2017: atto del 2018-A-000228 del 27 aprile 2018; anno 2018: atto del 2019-A-000244 del 30 aprile 2019, non conosciute;

dell'allegato A della determinazione n. 24408/26987/2022;

di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali finalizzati direttamente o indirettamente a quantificare e richiedere alla ricorrente il ripiano del superamento dei tetti di spesa regionale;

nonché per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015, dell'art. 1, comma 557 della legge n. 145/2018, dell'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, convertito con legge n. 142/2022, per violazione degli articoli 3, 9, 11, 32, 41, 42, 53, 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, anche in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla C.E.D.U.;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

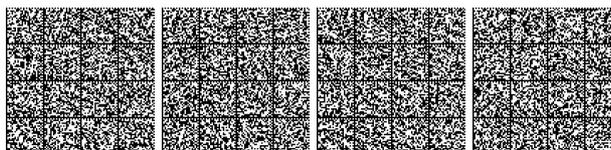
Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della salute e di Ministero dell'economia e delle finanze e di Presidenza del Consiglio dei ministri e di Regione Fvg e di Regione Emilia Romagna e di Presidenza del Consiglio dei Ministri Conferenza Stato Regioni ed Unificata e di Asl Br di Brindisi e di Presidenza del Consiglio dei ministri Conferenza Permanente per i rapporti fra lo Stato e le regioni e le Province Autonome;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2023 il dott. Roberto Vitanza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

#### 1. I fatti di causa

La ricorrente, azienda fornitrice di dispositivi medici per il Servizio sanitario nazionale (d'ora in poi solo SSN), ha impugnato i provvedimenti di cui in epigrafe, con cui sono stati stabiliti i tetti di spesa a livello nazionale e regionale, per le annualità 2015-2018, per l'acquisto dei dispositivi medici ed è stato previsto che l'eventuale superamento del tetto di spesa regionale è a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici.



Con motivi aggiunti, la ricorrente ha impugnato i provvedimenti regionali con i quali, sono stati adottati i provvedimenti attuativi dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, per procedere al ripiano dello sfioramento del tetto di spesa a carico delle aziende fornitrici.

La ricorrente ha dedotto, oltre a plurime censure in via diretta, anche vari profili di illegittimità costituzionale.

In particolare, l'art. 17, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 98 del 2011 ha previsto - con decorrenza dal primo gennaio 2013 - che la spesa sostenuta dal SSN per l'acquisto dei dispositivi medici avrebbe dovuto essere fissata entro un tetto a livello nazionale e un tetto a livello di ogni singola Regione.

Il valore assoluto dell'onere a carico del SSN per l'acquisto dei dispositivi medici, a livello nazionale e per ciascuna Regione, avrebbe dovuto essere annualmente determinato dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Le regioni avrebbero dovuto monitorare l'andamento della spesa per acquisto dei dispositivi medici: l'eventuale superamento del predetto valore sarebbe stato recuperato interamente a carico della Regione attraverso misure di contenimento della spesa sanitaria regionale o con misure di copertura a carico di altre voci del bilancio regionale.

Successivamente, l'art. 9-ter del decreto-legge n. 78 del 2015 ha stabilito, per quanto di interesse in questa sede, che 9. L'eventuale superamento del tetto di spesa regionale di cui al comma 8, come certificato dal decreto ministeriale ivi previsto, è posto a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per una quota complessiva pari al 40 per cento nell'anno 2015, al 45 per cento nell'anno 2016 e al 50 per cento a decorrere dall'anno 2017. Ciascuna azienda fornitrice concorre alle predette quote di ripiano in misura pari all'incidenza percentuale del proprio fatturato sul totale della spesa per l'acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale. Le modalità procedurali del ripiano sono definite, su proposta del Ministero della salute, con apposito accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Il decreto-legge n. 115 del 2022 ha introdotto, nell'ambito dell'art. 9-ter di cui, il comma 9-bis, per il quale «In deroga alle disposizioni di cui all'ultimo periodo del comma 9 e limitatamente al ripiano dell'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 dichiarato con il decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 8, le regioni e le province autonome definiscono con proprio provvedimento, da adottare entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del predetto decreto ministeriale, l'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno, previa verifica della documentazione contabile anche per il tramite degli enti del servizio sanitario regionale. Con decreto del Ministero della salute da adottarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale di cui al primo periodo, sono adottate le linee guida propedeutiche alla emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali».

Il Ministero della salute, con decreto del 6 luglio 2022, ha individuato i criteri di definizione del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, fissando per ciascuno dei predetti anni il predetto tetto per tutte le regioni al 4,4% del fabbisogno sanitario regionale standard.

Infine, con decreto del 6 ottobre 2022, il Ministero della salute, a seguito dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, ha adottato le linee propedeutiche per l'emanazione dei provvedimenti regionali di recupero dei relativi importi nei confronti delle singole aziende fornitrici.

L'esecutività dei provvedimenti impugnati nel ricorso in trattazione è stata sospesa, in via interinale, con apposita ordinanza cautelare i cui effetti si intendono confermati nella presente sede, nelle more della deliberazione della questione di costituzionalità.

## 2. - La rilevanza della questione.

È opinione del Tribunale amministrativo regionale che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78 del 2015, per contrasto con gli articoli 3, 23, 41 e 117 della Costituzione.

La norma in questione, per la sua chiarezza testuale, non si presta a interpretazioni adeguatrici, comportando il rigetto del ricorso, con conseguente obbligo di parte ricorrente di provvedere al ripianamento del tetto di spesa con pagamento delle somme richieste dalle regioni.

## 3. - La non manifesta infondatezza della questione

3.1. La Corte costituzionale si è già pronunciata, con la sentenza n. 70 del 2017, sulla legittimità dell'istituto del pay back con riferimento ai farmaci, escludendo il contrasto con l'art. 3 della Costituzione in quanto la *ratio* della disposizione «è espressamente individuata nella finalità di favorire lo sviluppo e la disponibilità dei farmaci innovativi, in un contesto di risorse limitate» con la conseguenza che «la compartecipazione al ripianamento della spesa per l'innovazione farmaceutica è suscettibile di tradursi in un incentivo ad investire in tale innovazione».



Nel caso in esame, invece, il legislatore non ha individuato alcuna finalità precisa che legittima la disposizione impugnata se non quella di ripianare il disavanzo sanitario.

Inoltre, diversamente da quanto avviene per il pay back farmaceutico, l'acquisto dei dispositivi medici - il cui fabbisogno, e quindi l'entità della fornitura, è determinato in via unilaterale da parte dell'amministrazione - avviene all'esito di gare pubbliche e il prezzo è il risultato della libera concorrenza tra le aziende che vi partecipano.

3.2. Nella vicenda di cui trattasi, si dubita del contrasto della disposizione normativa in questione con l'art. 41 della Costituzione, ritenendosi che sia stato delineato un sistema nel suo complesso irragionevole, in quanto comprime l'attività imprenditoriale attraverso prescrizioni eccessive, non considerando che le imprese hanno partecipato a gare pubbliche ove vige un criterio di sostenibilità dell'offerta in base al quale i ribassi proposti, proprio al fine di assicurare la serietà dell'offerta, devono risultare sostenibili in termini di margine di guadagno.

In particolare, il sistema, per come delineato dalla normativa di cui trattasi, prevede che:

le regioni, nonostante vi sia la fissazione di un tetto di spesa regionale predeterminato sulla base di criteri indicati dal legislatore, possono acquistare i dispositivi medici anche superando il predetto tetto di spesa;

le aziende fornitrici dei dispositivi medici non partecipano alla determinazione del predetto tetto di spesa e non possono controllare in alcun modo un eventuale superamento di questo da parte delle regioni;

il fabbisogno dei dispositivi medici è stabilito unilateralmente dagli enti del SSR che bandiscono le gare e aggiudicano la fornitura all'esito di una procedura concorrenziale;

le aziende fornitrici sono chiamate a ripianare *pro quota* lo scostamento dal tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici che è stato fissato a distanza di anni;

le aziende fornitrici hanno calcolato il prezzo da proporre in sede di gara in base ai costi di produzione e al margine di utile atteso, senza poter preventivamente quantificare in concreto e nel suo esatto ammontare l'impatto economico che avrebbe avuto l'applicazione della normativa sul pay back.

In tal modo vengono erosi gli utili, senza la garanzia che permanga un minimo ragionevole margine di utile e addirittura senza che siano coperti i costi (atteso che la norma, per determinare l'ammontare del ripiano, fa riferimento al fatturato e non invece al margine di utile).

Inoltre, il legislatore ha fissato il tetto regionale di spesa annuale per l'acquisto dei dispositivi medici, con riferimento agli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, solo con il decreto ministeriale 6 luglio 2022 e, pertanto, quando il periodo di riferimento era oramai interamente decorso.

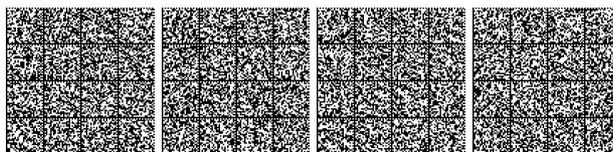
Le regioni hanno, quindi, acquistato i dispositivi medici in questione senza poter avere come riferimento un tetto di spesa regionale predefinito, mentre le aziende fornitrici di dispositivi medici hanno partecipato alle gare indette dalle amministrazioni regionali senza poter prevedere quale sarebbe stato l'impegno economico loro richiesto in conseguenza del pay back e senza poter formulare in alcun modo un'offerta economica che tenesse conto degli effettivi costi da sostenere con riferimento a ogni singola fornitura.

Tutto ciò determina un ingiustificato sacrificio dell'iniziativa economica privata, la cui limitazione può considerarsi legittima solo se il bilanciamento tra lo svolgimento dell'iniziativa economica privata e la salvaguardia dell'utilità sociale risponde ai principi di ragionevolezza e proporzionalità e non è perseguita con misure incongrue.

È stato infatti precisato che «gli interventi del legislatore, pur potendo incidere sull'organizzazione dell'impresa privata, non possono perseguire l'utilità sociale con prescrizioni eccessive, tali da "condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica [...], sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative" (sentenza n. 548 del 1990) o in maniera arbitraria e con misure palesemente incongrue» (sentenza Corte Costituzionale n. 113 del 2022).

3.3. Le disposizioni normative di cui trattasi appaiono, inoltre, violare anche gli articoli 3 e 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), sotto il profilo dell'affidamento, della ragionevolezza e dell'irretroattività, in quanto la previsione dei tetti regionali di spesa e la conseguente quantificazione della quota complessiva di ripiano posta a carico delle aziende fornitrici determinano una compromissione sostanziale dell'utile calcolato dall'azienda al momento della partecipazione alle gare indette dalle regioni, potendo anche causare l'azzeramento di detto utile.

L'art. 9-ter non ha consentito alle aziende fornitrici di individuare in modo chiaro e preciso la prestazione economica loro richiesta in concreto in sede di gara, in quanto non solo non è stato previamente determinato il tetto regionale di spesa, ma non sono state indicate puntualmente neanche le modalità di calcolo di questo, determinandosi di conseguenza un'incertezza del sinallagma contrattuale.



La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea afferma costantemente che il principio della certezza del diritto esige che una normativa che possa comportare conseguenze svantaggiose per i privati sia chiara e precisa e che la sua applicazione sia prevedibile per gli amministrati (Corte, Terza sezione, del 12 dicembre 2013, *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, in C- 362/12 e Corte, Grande Sezione, del 7 giugno 2005, *Vereniging voor Energie, Milieu en Waterin*, in C-17/03, ma anche Corte, Terza Sezione, sentenza 10 settembre 2009, *Plantanol GmbH & Co. KG*, in C-201/08).

È poi da rilevare, che il comma 8 dell'art. 9-ter, nella sua versione originaria, vigente sino al 31 dicembre 2018, disponeva che «Con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 settembre di ogni anno, è certificato in via provvisoria l'eventuale superamento del tetto di spesa a livello nazionale e regionale di cui al comma 1, lettera b), per l'acquisto di dispositivi medici, sulla base dei dati di consuntivo relativi all'anno precedente, rilevati dalle specifiche voci di costo riportate nei modelli di rilevazione economica consolidati regionali CE, di cui al decreto del Ministro della salute 15 giugno 2012, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 159 del 10 luglio 2012, salvo conguaglio da certificare con il decreto da adottare entro il 30 settembre dell'anno successivo, sulla base dei dati di consuntivo dell'anno di riferimento».

Tuttavia, tale disposizione è rimasta lettera morta atteso che sino al 2022 non è stata effettuata alcuna verifica sui tetti di spesa, circostanza che ha comportato l'inserimento del comma 9-bis per il quale «In deroga alle disposizioni di cui all'ultimo periodo del comma 9 e limitatamente al ripiano dell'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 dichiarato con il decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 8, le regioni e le province autonome definiscono con proprio provvedimento, da adottare entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del predetto decreto ministeriale, l'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno, previa verifica della documentazione contabile anche per il tramite degli enti del servizio sanitario regionale. Con decreto del Ministero della salute da adottarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale di cui al primo periodo, sono adottate le linee guida propedeutiche alla emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali».

Tale previsione normativa, intervenuta nel 2022 e volta a definire il tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, appare violativa dei profili dell'affidamento, della ragionevolezza e dell'irretroattività, atteso che va ad incidere su rapporti contrattuali già chiusi, le cui condizioni contrattuali si erano cristallizzate nei contratti già da tempo conclusi tra le parti.

3.4. La norma in esame appare altresì in contrasto con i parametri costituzionali di cui all'art. 23 della Costituzione.

Il prelievo economico disposto sul fatturato delle aziende fornitrici può essere inquadrato nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge senza la volontà della persona destinataria, di cui all'art. 23 della Costituzione, non avendo invece natura tributaria.

La destinazione difatti resta quella sanitaria atteso che garantisce il mantenimento dei prelievi economici - disposti anche attraverso la compensazione - all'interno del SSR (*cfr.* il comma 9-bis dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78 del 2015, conv. in legge n. 125 del 2015, introdotto dal decreto-legge n. 115 del 2022 che dispone che «Le regioni e le province autonome effettuano le conseguenti iscrizioni sul bilancio del settore sanitario 2022...»).

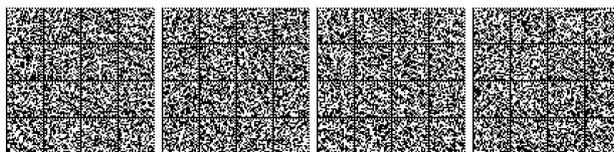
Tuttavia si tratta di un'imposizione patrimoniale adottata in assenza della previsione a livello legislativo di «specifici e vincolanti criteri direttivi, idonei ad indirizzare la discrezionalità amministrativa nella fase di attuazione della normativa primaria» (sentenza Corte costituzionale n. 83 del 2015).

In particolare, rimangono indeterminati i criteri per la fissazione da parte delle amministrazioni dei tetti regionali di spesa; inoltre sono del tutto assenti criteri idonei a considerare la molteplicità e la diversità dei dispositivi medici da ricomprendere nel calcolo dell'ammontare complessivo della spesa rilevante ai fini del pay back di cui trattasi e conseguentemente della diversa tipologia dei destinatari dell'imposizione.

Inoltre, l'indeterminatezza sui criteri concreti da seguire per la fissazione del tetto regionale è ancora più evidente ove si consideri che il mercato dei dispositivi medici è vastissimo e ricomprende beni tra loro notevolmente diversi e tipologie di fornitura disperate, tanto da far ritenere di essere in presenza di mercati diversi, in quanto rispondenti a dinamiche e logiche differenti.

Di tale diversità il legislatore non si è, tuttavia, curato in alcun modo lasciando conseguentemente in maniera del tutto irragionevole un amplissimo potere all'amministrazione al riguardo, la quale, a sua volta, non si è preoccupata di calibrarlo in ragione della diversità dei beni forniti.

La giurisprudenza costituzionale ha precisato che la prestazione patrimoniale imposta può ritenersi costituzionalmente legittima anche quando la legge non ne stabilisce compiutamente gli estremi, ma ne demanda la determinazione al potere esecutivo, purché, in questo caso, indichi i criteri e i limiti idonei a circoscrivere l'esercizio di tale potere. La



norma contenuta nell'art. 23 della Costituzione, infatti, essendo stabilita a garanzia della libertà e proprietà individuale, esige che la stessa disposizione legislativa, che impone la prestazione, indichi i criteri limitativi della discrezionalità del potere esecutivo (in tal senso sentenza Corte costituzionale n. 70 del 1960). E ciò, come si è visto, nel caso in esame non è invece avvenuto.

Deve poi rilevarsi che la norma in questione dovrebbe trovare la sua *ratio* nella corresponsabilizzazione delle aziende fornitrici che traggono vantaggio dalle forniture agli enti del SSN attraverso la loro compartecipazione agli oneri derivanti dal superamento dei tetti regionali di spesa.

Tuttavia, la norma in questione per determinare l'ammontare del ripiano fa riferimento al fatturato e non al margine di utile colpendo in questo modo l'intero reddito dell'impresa, mancando del tutto la predisposizione di un meccanismo che consenta di tassare separatamente e più severamente solo l'eventuale parte di reddito suppletivo connessa alla posizione privilegiata dell'attività esercitata con la pubblica amministrazione.

Per altro verso, anche la stessa previsione in quanto operante a regime e pertanto senza che alcun limite temporale sia stato posto al sistema di contribuzione così introdotto si pone in contrasto con la previsione di cui all'art. 23 della Costituzione.

Infatti, la richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale è costante nel giustificare temporanei interventi impositivi differenziati, volti a richiedere un particolare contributo solidaristico a soggetti privilegiati, in circostanze eccezionali.

Invece la norma censurata non è contenuta in un arco temporale predeterminato, né il legislatore ha provveduto a corredarla di strumenti finalizzati a verificare il perdurare della necessità di una siffatta compartecipazione, determinando conseguentemente un'imposizione strutturale, da applicarsi a partire dal 2015, senza limiti di tempo.

#### 4. Conclusioni.

Il presente giudizio va quindi sospeso, con trasmissione, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953, degli atti alla Corte costituzionale, affinché decida della questione di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, incidentalmente si pone.

Devono essere infine ordinati gli adempimenti di notificazione e di comunicazione della presente ordinanza, nei modi e nei termini indicati nel dispositivo.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, per contrasto con gli articoli 3, 23, 41 e 117 della Costituzione.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio sino alla definizione del giudizio incidentale sulla questione di legittimità costituzionale.*

*Dispone altresì l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, alle parti del presente giudizio ed al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Manda altresì alla Segreteria di comunicare la presente ordinanza al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente;

Claudia Lattanzi, consigliere;

Roberto Vitanza, consigliere, estensore.

*Il Presidente: QUILIGOTTI*

*L'estensore: VITANZA*



## N. 45

*Ordinanza del 24 novembre 2023 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da Roche Diagnostics S.p.a. contro Ministero della salute e altri*

- Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Razionalizzazione della spesa per dispositivi medici – Previsione che l’eventuale superamento del tetto di spesa regionale è posto a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per una quota complessiva pari al 40 per cento nell’anno 2015, al 45 per cento nell’anno 2016 e al 50 per cento a decorrere dall’anno 2017 – Prevista concorrenza di ciascuna azienda fornitrice alle quote di ripiano in misura pari all’incidenza percentuale del proprio fatturato sul totale della spesa per l’acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale – Prevista definizione delle modalità procedurali del ripiano, su proposta del Ministero della salute, con apposito accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni – Previsione, con norma successiva introdotta con decreto-legge n. 115 del 2022, come convertito, della deroga alle pertinenti disposizioni sulle modalità procedurali di ripiano, limitatamente all’eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 – Prevista definizione, con provvedimento delle regioni e delle province autonome, dell’elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno – Prevista adozione, con decreto del Ministero della salute da adottarsi d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, delle linee guida propedeutiche alla emanazione dei medesimi provvedimenti regionali e provinciali.**
- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), [convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125,] art. 9-ter.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## SEZIONE TERZA QUATER

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 13837 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da Roche Diagnostics S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dal prof. Avv. Giuseppe Franco Ferrari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di Ripetta n. 142;

contro Ministero della Salute, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Presidenza del Consiglio dei Ministri Conferenza Stato Regioni ed Unificata, Azienda Ospedaliero Universitaria di Sassari, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall’Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Conferenza Permanente per i Rapporti Tra Lo Stato, Le Regioni e Le Province Autonome di Trento e Bolzano, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, non costituiti in giudizio;

Asl 1 Avezzano Sulmona L’Aquila, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’avvocato Carlo Peretti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Azienda Ospedaliero Universitaria delle Marche, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’avvocato Guido Locasciulli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Asl Brindisi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’avvocato Gabriele Garzia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti Regione Abruzzo, Regione Basilicata, Regione Calabria, Commissario *Ad Acta* per L’Attuazione del Piano di Rientro Dai Disavanzi del Ssr Calabrese – Presidenza del Consiglio Dei, Regione Campania, Regione Lazio, Regione Liguria, Regione Lombardia, Regione Molise, Commissario *Ad Acta* per L’Attuazione del Piano di Rientro Dai Disavanzi del Servizio Sanitario della Regione Molise – Pr, Regione Puglia, Regione Autonoma della Sardegna, Assessorato Regionale della Salute della Regione Siciliana, Regione Umbria, Regione Autonoma Valle D’Aosta, Provincia Autonoma di Trento, Abbott S.r.l., Asl Torino 5 di Chieri, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Suedtirolo, non costituiti in giudizio;



Regione Emilia Romagna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Rosaria Russo Valentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Fvg, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Michela Delneri, Daniela Iuri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Marche, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Laura Simoncini, Antonella Rota, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Cristiano Bosin in Roma, viale Milizie 34;

Regione Piemonte, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Scisciò, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Sicilia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Sergio Fidanza, Angelo Gigliola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonella Cusin, Chiara Drago, Luisa Londei, Tito Munari, Bianca Peagno, Francesco Zanlucchi, Giacomo Quarneri, Cristina Zampieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Andrea Manzi in Roma, via Alberico II, 33;

Provincia Autonoma di Bolzano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Alexandra Roilo, Patrizia Pignatta, Elisa Rodaro, Angelika Pernstich, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

*ad adiuvandum*:

Confindustria Dispositivi Medici, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Diego Vaiano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Lungotevere Marzio n. 3;

per l'annullamento, previa sospensiva

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

a) del Decreto 6 luglio 2022 del Ministro della Salute di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze recante "Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018" e dei relativi allegati sub A, B, C, D, pubblicato in GURI Serie Generale n. 216 del 15.9.2022;

b) del Decreto 6 ottobre 2022 del Ministro della Salute recante "Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018", pubblicato in GURI Serie Generale n. 251 del 26.10.2022;

c) in quanto atto presupposto, dell'Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 7.11.2019 atto rep. n. 181/CSR;

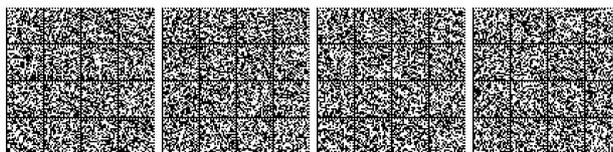
d) di ogni altro atto e/o comportamento preordinato, conseguenziale e connesso anche non conosciuto, ivi incluso la circolare del Ministero della Salute del 29 luglio 2019, prot. n. 22413, nonché ove occorrer possa l'intesa della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 14.9.2022 e l'intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 28.9.2022;

per quanto attiene ai successivi ricorsi per motivi aggiunti dei singoli provvedimenti regionali con i quali è stato disposto il recupero degli oneri di ripiano derivanti dal superamento del tetto di spesa per dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 ai sensi dell'art. 9 ter, comma 9 bis, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della Salute e di Ministero dell'Economia e delle Finanze e di Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Regione Emilia Romagna e di Regione Fvg e di Regione Marche e di Regione Piemonte e di Regione Sicilia e di Regione Toscana e di Regione Veneto e di Provincia Autonoma di Bolzano e di Presidenza del Consiglio dei Ministri Conferenza Stato Regioni ed Unificata e di Azienda Ospedaliero Universitaria di Sassari e di Asl 1 Avezzano Sulmona L'Aquila e di Azienda Ospedaliero Universitaria delle Marche e di Asl Brindisi;



Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2023 la dott.ssa Maria Cristina Quiligotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

#### 1. I fatti di causa.

La ricorrente, azienda fornitrice di dispositivi medici per il Servizio sanitario nazionale (d'ora in poi solo *SSN*), ha impugnato i provvedimenti di cui in epigrafe, con cui sono stati stabiliti i tetti di spesa a livello nazionale e regionale, per le annualità 2015-2018, per l'acquisto dei dispositivi medici ed è stato previsto che l'eventuale superamento del tetto di spesa regionale è a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici.

Con motivi aggiunti, la ricorrente ha impugnato i provvedimenti regionali con i quali sono stati adottati i provvedimenti attuativi dell'art. 9 ter del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, per procedere al ripiano dello sfioramento del tetto di spesa a carico delle aziende fornitrici.

La ricorrente ha dedotto, oltre a plurime censure in via diretta, anche vari profili di illegittimità costituzionale.

In particolare, l'art. 17, comma 1, lett. c), del d.l. n. 98 del 2011 ha previsto – con decorrenza dal primo gennaio 2013 – che la spesa sostenuta dal SSN per l'acquisto dei dispositivi medici avrebbe dovuto essere fissata entro un tetto a livello nazionale e un tetto a livello di ogni singola Regione.

Il valore assoluto dell'onere a carico del SSN per l'acquisto dei dispositivi medici, a livello nazionale e per ciascuna Regione, avrebbe dovuto essere annualmente determinato dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Le Regioni avrebbero dovuto monitorare l'andamento della spesa per acquisto dei dispositivi medici: l'eventuale superamento del predetto valore sarebbe stato recuperato interamente a carico della Regione attraverso misure di contenimento della spesa sanitaria regionale o con misure di copertura a carico di altre voci del bilancio regionale.

Successivamente, l'art. 9-ter del d.l. n. 78 del 2015 ha stabilito, per quanto di interesse in questa sede, che “9. L'eventuale superamento del tetto di spesa regionale di cui al comma 8, come certificato dal decreto ministeriale ivi previsto, è posto a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per una quota complessiva pari al 40 per cento nell'anno 2015, al 45 per cento nell'anno 2016 e al 50 per cento a decorrere dall'anno 2017. Ciascuna azienda fornitrice concorre alle predette quote di ripiano in misura pari all'incidenza percentuale del proprio fatturato sul totale della spesa per l'acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale. Le modalità procedurali del ripiano sono definite, su proposta del Ministero della salute, con apposito accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”.

Il d.l. n. 115 del 2022 ha introdotto, nell'ambito dell'art. 9-ter di cui sopra, il comma 9-bis, per il quale “In deroga alle disposizioni di cui all'ultimo periodo del comma 9 e limitatamente al ripiano dell'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 dichiarato con il decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 8, le regioni e le province autonome definiscono con proprio provvedimento, da adottare entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del predetto decreto ministeriale, l'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno, previa verifica della documentazione contabile anche per il tramite degli enti del servizio sanitario regionale. Con decreto del Ministero della salute da adottarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale di cui al primo periodo, sono adottate le linee guida propedeutiche alla emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali”.

Il Ministero della Salute, con decreto del 6 luglio 2022, ha individuato i criteri di definizione del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, fissando per ciascuno dei predetti anni il predetto tetto per tutte le Regioni al 4,4% del fabbisogno sanitario regionale standard.

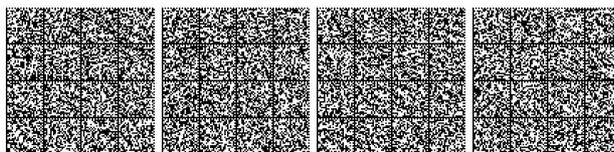
Infine, il Ministero della Salute, con decreto del 6 ottobre 2022, a seguito dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, ha adottato le linee propedeutiche per l'emanazione dei provvedimenti regionali di recupero dei relativi importi nei confronti delle singole aziende fornitrici.

L'esecutività dei provvedimenti impugnati nel ricorso in trattazione è stata sospesa, in via interinale, con apposita ordinanza cautelare i cui effetti si intendono confermati nella presente sede, nelle more della delibazione della questione di costituzionalità.

#### 2. – La rilevanza della questione.

È opinione del Tribunale Amministrativo Regionale che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter del d.l. n. 78 del 2015, per contrasto con gli artt. 3, 23, 41 e 117 Cost.

La norma in questione, per la sua chiarezza testuale, non si presta a interpretazioni adeguatrici, comportando il rigetto del ricorso, con conseguente obbligo di parte ricorrente di provvedere al ripianamento del tetto di spesa con pagamento delle somme richieste dalle Regioni.



3. – La non manifesta infondatezza della questione.

3.1. La Corte costituzionale si è già pronunciata, con la sentenza n. 70 del 2017, sulla legittimità dell'istituto del pay back con riferimento ai farmaci, escludendo il contrasto con l'art. 3 Cost. in quanto la *ratio* della disposizione "è espressamente individuata nella finalità di favorire lo sviluppo e la disponibilità dei farmaci innovativi, in un contesto di risorse limitate" con la conseguenza che "la compartecipazione al ripianamento della spesa per l'innovazione farmaceutica è suscettibile di tradursi in un incentivo ad investire in tale innovazione".

Nel caso in esame, invece, il legislatore non ha individuato alcuna finalità precisa che legittima la disposizione impugnata se non quella di ripianare il disavanzo sanitario.

Inoltre, diversamente da quanto avviene per il pay back farmaceutico, l'acquisto dei dispositivi medici - il cui fabbisogno, e quindi l'entità della fornitura, è determinato in via unilaterale da parte dell'amministrazione - avviene all'esito di gare pubbliche e il prezzo è il risultato della libera concorrenza tra le aziende che vi partecipano.

3.2. Nella vicenda di cui trattasi, si dubita del contrasto della disposizione normativa in questione con l'art. 41 Cost., ritenendosi che sia stato delineato un sistema nel suo complesso irragionevole, in quanto comprime l'attività imprenditoriale attraverso prescrizioni eccessive, non considerando che le imprese hanno partecipato a gare pubbliche ove vige un criterio di sostenibilità dell'offerta in base al quale i ribassi proposti, proprio al fine di assicurare la serietà dell'offerta, devono risultare sostenibili in termini di margine di guadagno.

In particolare, il sistema, per come delineato dalla normativa di cui trattasi, prevede che:

- le Regioni, nonostante vi sia la fissazione di un tetto di spesa regionale predeterminato sulla base di criteri indicati dal legislatore, possono acquistare i dispositivi medici anche superando il predetto tetto di spesa;
- le aziende fornitrici dei dispositivi medici non partecipano alla determinazione del predetto tetto di spesa e non possono controllare in alcun modo un eventuale superamento di questo da parte delle Regioni;
- il fabbisogno dei dispositivi medici è stabilito unilateralmente dagli Enti del SSR che bandiscono le gare e aggiudicano la fornitura all'esito di una procedura concorrenziale;
- le aziende fornitrici sono chiamate a ripianare *pro quota* lo scostamento dal tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici che è stato fissato a distanza di anni;
- le aziende fornitrici hanno calcolato il prezzo da proporre in sede di gara in base ai costi di produzione e al margine di utile atteso, senza poter preventivamente quantificare in concreto e nel suo esatto ammontare l'impatto economico che avrebbe avuto l'applicazione della normativa sul pay back.

In tal modo vengono erosi gli utili, senza la garanzia che permanga un minimo ragionevole margine di utile e addirittura senza che siano coperti i costi (atteso che la norma, per determinare l'ammontare del ripiano, fa riferimento al fatturato e non invece al margine di utile).

Inoltre, il legislatore ha fissato il tetto regionale di spesa annuale per l'acquisto dei dispositivi medici, con riferimento agli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, solo con il decreto ministeriale 6 luglio 2022 e, pertanto, quando il periodo di riferimento era oramai interamente decorso.

Le Regioni hanno, quindi, acquistato i dispositivi medici in questione senza poter avere come riferimento un tetto di spesa regionale predefinito, mentre le aziende fornitrici di dispositivi medici hanno partecipato alle gare indette dalle amministrazioni regionali senza poter prevedere quale sarebbe stato l'impegno economico loro richiesto in conseguenza del pay back e senza poter formulare in alcun modo un'offerta economica che tenesse conto degli effettivi costi da sostenere con riferimento a ogni singola fornitura.

Tutto ciò determina un ingiustificato sacrificio dell'iniziativa economica privata, la cui limitazione può considerarsi legittima solo se il bilanciamento tra lo svolgimento dell'iniziativa economica privata e la salvaguardia dell'utilità sociale risponde ai principi di ragionevolezza e proporzionalità e non è perseguita con misure incongrue.

È stato infatti precisato che "gli interventi del legislatore, pur potendo incidere sull'organizzazione dell'impresa privata, non possono perseguire l'utilità sociale con prescrizioni eccessive, tali da «condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica [...], sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative» (sentenza n. 548 del 1990) o in maniera arbitraria e con misure palesemente incongrue" (sentenza Corte Cost. n. 113 del 2022).

3.3. Le disposizioni normative di cui trattasi appaiono, inoltre, violare anche gli art. 3 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), sotto il profilo dell'affidamento, della ragionevolezza e dell'irretroattività, in quanto la previsione dei tetti regionali di spesa e la conseguente quantificazione della quota complessiva di ripiano posta a carico delle aziende fornitrici determinano una compromissione sostanziale dell'utile calcolato dall'azienda al momento della partecipazione alle gare indette dalle Regioni, potendo anche causare l'azzeramento di detto utile.



L'art. 9-ter non ha consentito alle aziende fornitrici di individuare in modo chiaro e preciso la prestazione economica loro richiesta in concreto in sede di gara, in quanto non solo non è stato previamente determinato il tetto regionale di spesa, ma non sono state indicate puntualmente neanche le modalità di calcolo di questo, determinandosi di conseguenza un'incertezza del sinallagma contrattuale.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea afferma costantemente che il principio della certezza del diritto esige che una normativa che possa comportare conseguenze svantaggiose per i privati sia chiara e precisa e che la sua applicazione sia prevedibile per gli amministrati (Corte, Terza sezione, del 12 dicembre 2013, *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, in C- 362/12 e Corte, Grande Sezione, del 7 giugno 2005, *Vereniging voor Energie, Milieu en Waterin*, in C-17/03, ma anche Corte, Terza Sezione, sentenza 10 settembre 2009, *Plantanol GmbH & Co. KG*, in C-201/08).

È poi da rilevare, che il comma 8 dell'art. 9-ter, nella sua versione originaria, vigente sino al 31 dicembre 2018, disponeva che “Con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 settembre di ogni anno, è certificato in via provvisoria l'eventuale superamento del tetto di spesa a livello nazionale e regionale di cui al comma 1, lettera b), per l'acquisto di dispositivi medici, sulla base dei dati di consuntivo relativi all'anno precedente, rilevati dalle specifiche voci di costo riportate nei modelli di rilevazione economica consolidati regionali CE, di cui al decreto del Ministro della salute 15 giugno 2012, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 159 del 10 luglio 2012, salvo conguaglio da certificare con il decreto da adottare entro il 30 settembre dell'anno successivo, sulla base dei dati di consuntivo dell'anno di riferimento”.

Tuttavia, tale disposizione è rimasta lettera morta atteso che sino al 2022 non è stata effettuata alcuna verifica sui tetti di spesa, circostanza che ha comportato l'inserimento del comma 9-bis per il quale “In deroga alle disposizioni di cui all'ultimo periodo del comma 9 e limitatamente al ripiano dell'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 dichiarato con il decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 8, le regioni e le province autonome definiscono con proprio provvedimento, da adottare entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del predetto decreto ministeriale, l'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno, previa verifica della documentazione contabile anche per il tramite degli enti del servizio sanitario regionale. Con decreto del Ministero della salute da adottarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale di cui al primo periodo, sono adottate le linee guida propedeutiche alla emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali”.

Tale previsione normativa, intervenuta nel 2022 e volta a definire il tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, appare violativa dei profili dell'affidamento, della ragionevolezza e dell'irretroattività, atteso che va ad incidere su rapporti contrattuali già chiusi, le cui condizioni contrattuali si erano cristallizzate nei contratti già da tempo conclusi tra le parti.

3.4. La norma in esame appare altresì in contrasto con i parametri costituzionali di cui all'articolo 23 Cost.

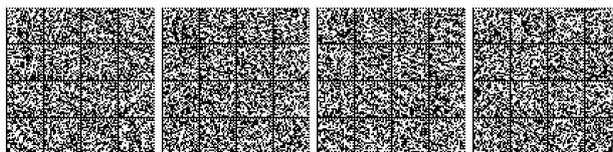
Il prelievo economico disposto sul fatturato delle aziende fornitrici può essere inquadrato nel genus delle prestazioni patrimoniali imposte per legge senza la volontà della persona destinataria, di cui all'art. 23 Cost., non avendo invece natura tributaria.

La destinazione difatti resta quella sanitaria atteso che garantisce il mantenimento dei prelievi economici – disposti anche attraverso la compensazione – all'interno del SSR (*cf.* il co. 9-bis dell'art. 9-ter del d.l. n. 78 del 2015, conv. in l. n. 125 del 2015, introdotto dal d.l. n. 115 del 2022 che dispone che “Le regioni e le province autonome effettuano le conseguenti iscrizioni sul bilancio del settore sanitario 2022...”).

Tuttavia si tratta di un'imposizione patrimoniale adottata in assenza della previsione a livello legislativo di “specifici e vincolanti criteri direttivi, idonei ad indirizzare la discrezionalità amministrativa nella fase di attuazione della normativa primaria” (sentenza Corte cost. n. 83 del 2015).

In particolare, rimangono indeterminati i criteri per la fissazione da parte delle Amministrazioni dei tetti regionali di spesa; inoltre sono del tutto assenti criteri idonei a considerare la molteplicità e la diversità dei dispositivi medici da ricomprendere nel calcolo dell'ammontare complessivo della spesa rilevante ai fini del pay back di cui trattasi e conseguentemente della diversa tipologia dei destinatari dell'imposizione.

Inoltre, l'indeterminatezza sui criteri concreti da seguire per la fissazione del tetto regionale è ancora più evidente ove si consideri che il mercato dei dispositivi medici è vastissimo e ricomprende beni tra loro notevolmente diversi e tipologie di fornitura disperate, tanto da far ritenere di essere in presenza di mercati diversi, in quanto rispondenti a dinamiche e logiche differenti.



Di tale diversità il legislatore non si è, tuttavia, curato in alcun modo lasciando conseguentemente in maniera del tutto irragionevole un amplissimo potere all'amministrazione al riguardo, la quale, a sua volta, non si è preoccupata di calibrarlo in ragione della diversità dei beni forniti.

La giurisprudenza costituzionale ha precisato che la prestazione patrimoniale imposta può ritenersi costituzionalmente legittima anche quando la legge non ne stabilisce compiutamente gli estremi, ma ne demanda la determinazione al potere esecutivo, purché, in questo caso, indichi i criteri e i limiti idonei a circoscrivere l'esercizio di tale potere. La norma contenuta nell'art. 23 Cost., infatti, essendo stabilita a garanzia della libertà e proprietà individuale, esige che la stessa disposizione legislativa, che impone la prestazione, indichi i criteri limitativi della discrezionalità del potere esecutivo (in tal senso sentenza Corte Cost. n. 70 del 1960). E ciò, come si è visto, nel caso in esame non è invece avvenuto.

Deve poi rilevarsi che la norma in questione dovrebbe trovare la sua *ratio* nella corresponsabilizzazione delle aziende fornitrici che traggono vantaggio dalle forniture agli enti del SSN attraverso la loro compartecipazione agli oneri derivanti dal superamento dei tetti regionali di spesa.

Tuttavia, la norma in questione per determinare l'ammontare del ripiano fa riferimento al fatturato e non al margine di utile colpendo in questo modo l'intero reddito dell'impresa, mancando del tutto la predisposizione di un meccanismo che consenta di tassare separatamente e più severamente solo l'eventuale parte di reddito suppletivo connessa alla posizione privilegiata dell'attività esercitata con la pubblica amministrazione.

Per altro verso, anche la stessa previsione in quanto operante a regime e pertanto senza che alcun limite temporale sia stato posto al sistema di contribuzione così introdotto si pone in contrasto con la previsione di cui all'art. 23 Cost.

Infatti, la richiamata giurisprudenza della Corte Cost. è costante nel giustificare temporanei interventi impositivi differenziati, volti a richiedere un particolare contributo solidaristico a soggetti privilegiati, in circostanze eccezionali.

Invece la norma censurata non è contenuta in un arco temporale predeterminato, né il legislatore ha provveduto a corredarla di strumenti finalizzati a verificare il perdurare della necessità di una siffatta compartecipazione, determinando conseguentemente un'imposizione strutturale, da applicarsi a partire dal 2015, senza limiti di tempo.

#### 4. Conclusioni.

Il presente giudizio va quindi sospeso, con trasmissione, ai sensi dell'art. 23 della l. n. 87/1953, degli atti alla Corte costituzionale, affinché decida della questione di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, incidentalmente si pone. Devono essere infine ordinati gli adempimenti di notificazione e di comunicazione della presente ordinanza, nei modi e nei termini indicati nel dispositivo.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, per contrasto con gli artt. 3, 23, 41 e 117 Cost.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio sino alla definizione del giudizio incidentale sulla questione di legittimità costituzionale.*

*Dispone altresì l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, alle parti del presente giudizio ed al Presidente del Consiglio dei Ministri.*

*Manda altresì alla Segreteria di comunicare la presente ordinanza al Presidente della Camera dei Deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.*

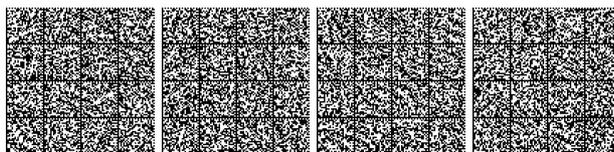
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente, Estensore;

Claudia Lattanzi, Consigliere;

Francesca Ferrazzoli, Primo Referendario;

*Il Presidente, Estensore: QUILIGOTTI*



## N. 46

*Ordinanza del 24 novembre 2023 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da Bracco Imaging Italia S.r.l. contro Ministero della salute e altri*

- Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Razionalizzazione della spesa per dispositivi medici – Previsione che l’eventuale superamento del tetto di spesa regionale è posto a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per una quota complessiva pari al 40 per cento nell’anno 2015, al 45 per cento nell’anno 2016 e al 50 per cento a decorrere dall’anno 2017 – Prevista concorrenza di ciascuna azienda fornitrice alle quote di ripiano in misura pari all’incidenza percentuale del proprio fatturato sul totale della spesa per l’acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale – Prevista definizione delle modalità procedurali del ripiano, su proposta del Ministero della salute, con apposito accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni – Previsione, con norma successiva introdotta con decreto-legge n. 115 del 2022, come convertito, della deroga alle pertinenti disposizioni sulle modalità procedurali di ripiano, limitatamente all’eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 – Prevista definizione, con provvedimento delle regioni e delle province autonome, dell’elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno – Prevista adozione, con decreto del Ministero della salute da adottarsi d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, delle linee guida propedeutiche alla emanazione dei medesimi provvedimenti regionali e provinciali.**
- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), [convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125,] art. 9-ter.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## SEZIONE TERZA QUATER

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 13581 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da Bracco Imaging Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Mauro Putignano, Sonia Selletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Contro:

Ministero della salute, Ministero dell’economia e delle finanze, Presidenza del Consiglio dei ministri Conferenza Stato Regioni ed unificata, Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentati e difesi dall’Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Asl 1 Avezzano Sulmona L’Aquila, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall’avvocato Carlo Peretti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Azienda ospedaliero universitaria delle Marche, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall’avvocato Guido Locasciulli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Nei confronti:

Regione Piemonte, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Chiara Candiollo, Giulietta Magliona, Pier Carlo Maina, Marialaura Piovano, Gabriella Fusillo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Regione autonoma Valle D’Aosta, Regione Liguria, Regione Lombardia, Provincia autonoma di Trento, Regione Emilia Romagna, Regione Umbria, Regione Lazio, Regione Molise, Regione Campania, Regione Puglia, Regione Basilicata, Regione Calabria, Regione autonoma della Sardegna, non costituiti in giudizio;

Regione Veneto, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonella Cusin, Chiara Drago, Luisa Londei, Tito Munari, Bianca Peagno, Francesco Zanlucchi, Giacomo Quarneti, Cristina Zampieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Andrea Manzi in Roma, via Alberico II, 33;



Regione Fvg, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Michela Delneri, Daniela Iuri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Provincia autonoma di Bolzano, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Laura Fadanelli, Michele Purrello, Alexandra Roilo, Georg Windegger, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Sergio Fidanza, Angelo Gigliola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Regione Marche, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Laura Simoncini, Antonella Rota, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Cristiano Bosin in Roma, viale Milizie 34;

Regione Abruzzo, Regione Siciliana Assessorato Regionale della salute, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

e con l'intervento di *ad adiuvandum*:

Confindustria dispositivi medici, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Diego Vaiano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Lungotevere Marzio 3;

Per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

domanda di annullamento dei seguenti provvedimenti:

del decreto del Ministero della salute del 6 luglio 2022 recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» e relativi allegati, pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 15 settembre 2022 (doc. 1);

del decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 251 del 26 ottobre 2022 (doc. 2);

nonché ogni altro atto/fatto ad esso inerente, presupposto, connesso, conseguente e/o successivo, anche di natura endoprocedimentale, adottato in esecuzione di quanto previsto dall'art. 9-ter, comma 9-bis, decreto-legge 78/2015 (convertito in legge n. 125/2015), con particolare, ma non esclusivo riferimento a:

accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sulla proposta del Ministero della salute di attuazione dell'art. 9-ter, decreto-legge n. 78/2015, convertito in legge n. 125/2015, che individua i criteri di definizione del tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici e le modalità procedurali di individuazione del superamento dei tetti di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, fissando per ciascuno dei predetti anni il tetto sia nazionale che regionale al 4,4 per cento del fabbisogno sanitario regionale standard (rep. atti n. 181/CSR del 7 novembre 2019) (doc. 3);

circolare del Ministero della salute del 29 luglio 2019, prot. n. 22413, con la quale è stata promossa una riconciliazione, da parte degli Enti del SSN, tra il fatturato dei singoli fornitori relativo ai dispositivi medici e i valori contabilizzati nel modello CE di ciascun anno 2015-2018, allo stato non conosciuta;

circolare del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero della salute del 19 febbraio 2016 (prot. 0001341-P-19/02/2016 del Ministero della salute - DGSIS) (doc. 4);

circolare del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero della salute del 21 aprile 2016 (prot. 0003251-P-21/04/2016 del Ministero della salute -DGSIS) (doc. 5);

intesa dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 14 settembre 2022 sul decreto ministeriale 6 ottobre 2022 (doc. 6);

intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nella seduta del 28 settembre 2022 sul decreto ministeriale 6 ottobre 2022 (doc. 7).

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Bracco Imaging Italia S.r.l. il 28 dicembre 2022:

per l'annullamento, previa richiesta di adozione di misure cautelari:

del decreto del direttore generale Welfare e coesione sociale della Regione Toscana n. 24681 del 14 dicembre 2022 recante «approvazione degli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggette al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis, del decreto-legge n. 78/2015» e relativi allegati;



comunicazione della Regione Toscana a tutte le aziende fornitrici del 20 dicembre 2022, avente ad oggetto «notifica del decreto dirigenziale n. 24681 del 14 dicembre 2022»;

nonché di ogni altro atto/fatto ad esso inerente, presupposto, connesso, conseguente e/o successivo, ivi comprese le deliberazioni adottate dai direttori generali delle aziende sanitarie e dell'ESTAR per la validazione e certificazione dei fatturati:

- n. 1363 del 30 settembre 2019 del direttore generale dell'AUSL Toscana Centro;
- n. 769 del 5 settembre 2019 del direttore generale dell'AUSL Toscana Nord Ovest;
- n. 1020 del 16 settembre 2019 del direttore generale dell'AUSL Toscana Sud Est;
- n. 623 del 6 settembre 2019 del direttore generale dell'AOU Pisana;
- n. 740 del 30 agosto 2019 del direttore generale dell'AOU Senese;
- n. 643 del 16 settembre 2019 del direttore generale dell'AOU Careggi;
- n. 497 del 9 agosto 2019 del direttore generale dell'AOU Meyer;
- n. 386 del 27 settembre 2019 del direttore generale dell'ESTAR;

comunicazione di avvio del procedimento del 14 novembre 2022 e relativo allegato;

comunicazione della Regione Toscana del 18 novembre 2022;

comunicato pubblicato sul sito istituzionale della Regione Toscana «Pay back sui dispositivi medici»;

nota esplicativa sulle modalità di calcolo pubblicata sul sito istituzionale della Regione Toscana;

documento denominato «dati sintetici utilizzati per determinazione *payback* dispositivi medici» pubblicato sul sito istituzionale della Regione Toscana;

nota esplicativa del segretario generale del Ministero della salute del 5 agosto 2022, allo stato non conosciuta.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Bracco Imaging Italia S.r.l. il 28 dicembre 2022:

per l'annullamento previa adozione di misure cautelari:

della determinazione del direttore del Dipartimento sanità della Regione Abruzzo n. DPF/121 del 13 dicembre 2022, pubblicata sul BURA n. Speciale 177 del 14 dicembre 2022, avente ad oggetto «D.M. 6 luglio 2022 “Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018” - Adempimenti attuativi» e del relativo allegato;

nonché ogni altro atto/fatto ad esso inerente, presupposto, connesso, conseguente e/o successivo, anche di natura endoprocedimentale, adottato in esecuzione di quanto previsto dall'art. 9-ter, comma 9-bis, decreto-legge n. 78/2015 (convertito in legge n. 125/2015), con particolare, ma non esclusivo riferimento a:

deliberazione del direttore generale dell'ASL 01 Avezzano Sulmona L'Aquila n. 1493 del 22 agosto 2019, recante: «Certificazione costo dei dispositivi medici anni 2015-2016-2017-e 2018», allo stato non conosciuta;

deliberazione del direttore generale dell'ASL 01 Avezzano Sulmona L'Aquila n. 2110 del 14 novembre 2022, recante: «Ricognizione fatturato dispositivi medici 2015-2018, art. 9-ter, decreto-legge n. 78/2015, modificato con legge n. 145/2018, art. 1, comma 557», allo stato non conosciuta;

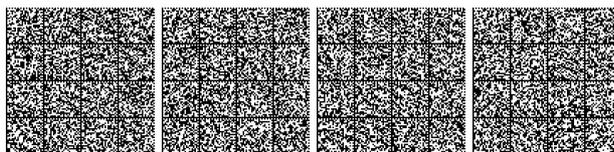
deliberazione del direttore generale dell'ASL02 Lanciano Vasto Chieti n. 373 del 13 agosto 2019, recante: «Adempimenti conseguenti all'art. 9-ter commi 8 e 9 del decreto-legge n. 78/2015, convertito in legge n. 125/2015 e smi - Certificazione del fatturato anni 2015, 2016, 2017, 2018 per dispositivi medici», allo stato non conosciuta;

deliberazione del direttore generale dell'ASL02 Lanciano Vasto Chieti n. 1601 del 14 novembre 2022, recante: «Ricognizione fatturato dispositivi medici 2015-2018, art. 9-ter, decreto-legge n. 78/2015, modificato con legge n. 145/2018, art. 1, comma 557», allo stato non conosciuta;

deliberazione del direttore generale dell'ASL03 Pescara n. 1043 del 22 agosto 2019, recante: «Ricognizione fatturato dispositivi medici anni 2015-2018, decreto-legge n. 78/2015, art. 9, commi 8 e 9», allo stato non conosciuta;

deliberazione del direttore generale dell'ASL03 Pescara n. 1708 del 14 novembre 2022, recante: «Ricognizione fatturato dispositivi medici 2015-2018, art. 9-ter, decreto-legge n. 78/2015, modificato con legge n. 145/2018, art. 1, comma 557», allo stato non conosciuta;

deliberazione del direttore generale dell'ASL04 Teramo n. 1513 del 22 agosto 2019, recante: «Adempimenti conseguenti all'applicazione dell'art. 9-ter commi 8 e 9 del decreto-legge n. 78/2015, convertito in legge n. 125/2015 e smi - certificazione del fatturato per dispositivi medici anni 2015-2016-2017-2018», allo stato non conosciuta;



deliberazione del direttore generale dell'ASL04 Teramo n. 1994 del 14 novembre 2022, recante: «Ricognizione fatturato dispositivi medici 2015-2018, art. 9-ter, decreto-legge n. 78/2015, modificato con legge n. 145/2018, art. 1, comma 557», allo stato non conosciuta;

determinazione direttoriale della Regione Abruzzo DPF/105 del 28 ottobre 2022, con la quale è stata costituita una Commissione per l'attuazione delle attività finalizzate al ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015-2018, citata nella determinazione n. 177/2022 sopra citata, ma allo stato non conosciuta;

comunicazione del Dipartimento sanità alle AASSLL della Regione Abruzzo del 10 novembre 2022, citata nella determinazione n. 177/2022 cit., ma allo stato non conosciuta;

nota prot. n. RA/0525691/22 del 12 dicembre 2022 del Servizio programmazione economico-finanziaria e finanziamento del SSR del Dipartimento sanità, con la quale «si significa la compiuta, complessa attività istruttoria finalizzata alla verifica della coerenza del fatturato complessivo indicato nelle deliberazioni aziendali con quanto contabilizzato nella voce <<BA0210 - Dispositivi medici>> del modello CE consolidato regionale (999) dell'anno di riferimento, in ossequio al combinato disposto dagli art. 3, comma 3 e art. 4 decreto ministeriale 6 ottobre 2022», citata nella determinazione n. 177/2022 cit., ma allo stato non conosciuta;

nota esplicativa del segretario generale del Ministero della salute del 5 agosto 2022, allo stato non conosciuta. Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Bracco Imaging Italia S.r.l. il 28 dicembre 2022:

Per l'annullamento previa adozione di misure cautelari:

del decreto del commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Molise n. 40 del 15 dicembre 2022, avente ad oggetto: «ripiano dispositivi medici anni 2015-2018, in attuazione dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazione dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, come modificato al comma 8 dall'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. Provvedimenti»;

del documento istruttorio della Direzione generale per la salute prot. int. 205620/2022 del 13 dicembre 2022 allegato al decreto del commissario *ad acta* n. 40/2022 cit.;

nonché ogni altro atto/fatto ad esso inerente, presupposto, connesso, conseguente e/o successivo, anche di natura endoprocedimentale, adottato in esecuzione di quanto previsto dall'art. 9-ter, comma 9-bis, decreto-legge n. 78/2015 (convertito in legge n. 125/2015), con particolare, ma non esclusivo riferimento a:

deliberazione del direttore generale dell'Azienda sanitaria regionale del Molise del 6 dicembre 2022, n. 1446, recante «certificazione del fatturato per singola azienda fornitrice di dispositivi medici per singolo anno 2015-2016-2017-2018» e relativi allegati, allo stato non conosciuti;

nota esplicativa del segretario generale del Ministero della salute del 5 agosto 2022, allo stato non conosciuta. Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Bracco Imaging Italia S.r.l. il 17 gennaio 2023:

ricorso promosso per l'annullamento:

della determinazione del dirigente generale del Dipartimento salute e politiche sociali della Provincia autonoma di Trento 2022-D337-00238 del 14 dicembre 2022, recante «Definizione dell'elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici e attribuzione degli importi da queste dovuti per il ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici della Provincia autonoma di Trento per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» e relativi allegati pubblicati sul sito istituzionale della Provincia autonoma di Trento;

nonché ogni altro atto/fatto ad esso inerente, presupposto, connesso, conseguente e/o successivo, anche di natura endoprocedimentale, adottato in esecuzione di quanto previsto dall'art. 9-ter, comma 9-bis, decreto-legge n. 78/2015 (convertito in legge n. 125/2015), con particolare, ma non esclusivo riferimento a:

verbale di deliberazione del direttore generale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari di Trento n. 499/2019 avente ad oggetto «ricognizione straordinaria della spesa per dispositivi medici anni 2015-2016-2017-2018» e relativi allegati pubblicati sul sito istituzionale della Provincia di Trento;

modello di rilevazione del conto economico - Ente: 042 000 Prov. auton. Trento - anno 2015 - riferimento: PAT/RFS128-23/11/2022-0804588 - Allegato utente 3 (A03), pubblicato sul sito istituzionale della Provincia di Trento;

modello di rilevazione del conto economico - Codice Regione 042 - Codice ASL 999 - anno 2016 - PAT/RFS128-23/11/2022-0804588 - Allegato utente 4 (A04), pubblicato sul sito istituzionale della Provincia di Trento;

modello di rilevazione del conto economico - Codice Regione 042 - Codice ASL 999 - anno 2017 - PAT/RFS128-23/11/2022-0804588 - Allegato utente 5 (A05), pubblicato sul sito istituzionale della Provincia di Trento;

modello di rilevazione del conto economico - Codice Regione 042 - Codice ASL 999 - anno 2018 - PAT/RFS128-23/11/2022-0804588 - Allegato utente 6 (A06), pubblicato sul sito istituzionale della Provincia di Trento;



comunicazione di avvio del procedimento di ripiano per il superamento del tetto di spesa per i dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018 di cui all'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78 del 2015 prot. n. PAT/RFS128-10/11/2022-0769504 dell'11 novembre 2022;

comunicazione della provincia autonoma di Trento, avente ad oggetto «informazioni e pubblicazione documenti inerenti il procedimento», prot. PAT/RFS128-23/11/2022-0804588 del 23 novembre 2022;

comunicazione della Provincia autonoma di Trento, avente ad oggetto «riscontro alla Vs. istanza di accesso agli atti» del 7 dicembre 2022;

documento recante «nota esplicativa Ripiano dispositivi medici 2015-2018» della Direzione generale della programmazione sanitaria del Ministero della salute del 5 agosto 2022.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Bracco Imaging Italia S.r.l. il 18 gennaio 2023:

richiesta di annullamento:

del decreto del direttore del Dipartimento salute della Regione Marche n. 52 del 14 dicembre 2022 di attribuzione degli oneri di riparto del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici per gli anni 2015-2018 e relativo documento istruttorio a firma del responsabile del procedimento, nonché Allegato A contenente «elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici e relativi importi di ripiano»;

nonché ogni altro atto/fatto ad esso inerente, presupposto, connesso, conseguente e/o successivo, anche di natura endoprocedimentale, adottato in esecuzione di quanto previsto dall'art. 9-ter, comma 9-bis, decreto-legge n. 78/2015 (convertito in legge n. 125/2015), con particolare, ma non esclusivo riferimento a:

comunicazione del 14 novembre 2022 di «avvio del procedimento ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n. 241/1990 avente ad oggetto l'adozione del decreto del direttore del Dipartimento salute con il quale sono definiti gli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015»;

elenco dei fornitori soggetti a rimborso *payback* dispositivi medici pubblicato sul sito istituzionale della Regione Marche;

documento «Modello CE per *payback* dispositivi medici», pubblicato sul sito istituzionale della Regione Marche;

determina del direttore generale ASUR n. 466 del 26 agosto 2019 e allegato e successiva rettifica n. 706 del 14 novembre 2022 con allegato, pubblicati sul sito istituzionale delle Regione Marche;

determina del direttore generale Azienda ospedaliera universitaria ospedali riuniti delle Marche n. 708 del 21 agosto 2019 pubblicata sul sito istituzionale della Regione Marche;

determina del direttore generale Azienda ospedaliera riuniti Marche Nord n. 481 del 22 agosto 2019, pubblicata sul sito istituzionale della Regione Marche;

determina del direttore generale Istituto di ricovero e cura e carattere scientifico INRCA Ancora n. 348 dell'11 settembre 2019 e allegato, pubblicati sul sito istituzionale della Regione Marche;

comunicazione e-mail del 13 dicembre 2022, prot. 13779/ASF/ASF/A del Controllo di gestione e dai sistemi statistici della Regione Marche con elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici e i relativi importi di ripiano da queste dovuti, citata nel documento istruttorio cit., ma allo stato non conosciuta;

comunicazione prot. n. 13906 del 14 dicembre 2022 «riscontro alla richiesta accesso atti *pay back* dispositivi medici decreto ministeriale 6 luglio 2022»;

nota esplicativa del segretario generale del Ministero della salute del 5 agosto 2022.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Bracco Imaging Italia S.r.l. il 1° febbraio 2023:

Per l'annullamento della determinazione della Direzione generale sanità della Regione autonoma della Sardegna n. 1356 del 28 novembre 2022 e relativi allegati, nonché ogni altro atto/fatto ad esso inerente, presupposto, connesso, conseguente e/o successivo, anche di natura endoprocedimentale, adottato in esecuzione di quanto previsto dall'art. 9-ter, comma 9-bis, decreto-legge n. 78/2015, con particolare ma non esclusivo riferimento a:

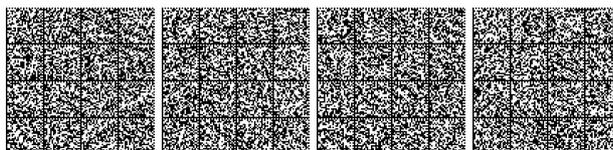
delibera ARES n. 243 del 15 novembre 2022;

delibera ARNAS G. BROTZU n. 1331 del 15 novembre 2022;

delibera AOU Cagliari n. 1020 del 15 novembre 2022;

delibera AOU Sassari n. 1044 del 15 novembre 2022;

nota esplicativa «ripiano dispositivi medici anni 2015-2018» del Ministero della salute del 5 agosto 2022;



determinazione della Direzione generale sanità della Regione autonoma della Sardegna n. 1471 del 12 dicembre 2022.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Bracco Imaging Italia S.r.l. l'8 marzo 2023:

richiesta di annullamento:

della determinazione del direttore della Direzione generale della persona, salute e welfare della Regione Emilia Romagna n. 24300 del 12 dicembre 2022, avente ad oggetto «individuazione delle aziende fornitrici di dispositivi medici e delle relative quote di ripiano dovute dalle medesime alla Regione Emilia Romagna per ciascuna degli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 ai sensi del comma 9-bis dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125» e relativo allegato, nonché ogni altro atto/fatto ad esso inerente, presupposto, connesso, conseguente e/o successivo, anche di natura endoprocedimentale, adottato in esecuzione di quanto previsto dall'art. 9-ter, comma 9-bis, decreto-legge n. 78/2015 (convertito in legge n. 125/2015), con particolare, ma non esclusivo riferimento a:

comunicazione del direttore della Direzione generale della persona, salute e welfare della Regione Emilia Romagna prot. 13/12/2022.122626.U, avente ad oggetto «payback dispositivi medici - anni 2015-2018»;

nota prot. n. 0645017 del 13 agosto 2019, con cui la Regione Emilia Romagna ha provveduto a effettuare apposita ricognizione per la verifica delle disposizioni di cui al comma 9 dell'art. 9-ter, decreto-legge n. 78/2015, citata nella determina n. 24300/2022 cit., ma allo stato non conosciuta;

deliberazioni dei direttori generali delle ASL con le quali è stato certificato il fatturato relativo agli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 per singolo fornitore di dispositivi medici e, in particolare:

- n. 284 del 6 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Piacenza;
- n. 667 del 5 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Parma;
- n. 334 del 20 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Reggio Emilia;
- n. 267 del 6 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Modena;
- n. 325 del 4 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Bologna;
- n. 189 del 6 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Imola;
- n. 183 del 6 settembre 2019 dell'Azienda Usl di Ferrara;
- n. 295 del 18 settembre 2019 dell'Azienda Usl della Romagna;
- n. 969 del 3 settembre 2019 dell'Azienda ospedaliera di Parma;
- n. 333 del 19 settembre 2019 dell'Azienda ospedaliera di Reggio Emilia;
- n. 137 del 5 settembre 2019 dell'Azienda ospedaliera di Modena;
- n. 212 del 4 settembre 2019 dell'Azienda ospedaliera di Bologna;
- n. 202 del 5 settembre 2019 dell'Azienda ospedaliera di Ferrara;
- n. 260 del 6 settembre 2019 dell'Istituto Ortopedico Rizzoli;

nota della Regione Emilia Romagna prot. n. 0722665 del 25 settembre 2019 con cui la Regione ha trasmesso al Ministero della salute e al Ministero dell'economia e delle finanze gli esiti della ricognizione condotta nel 2019, citata nella determinazione n. 24300/2022, ma allo stato non conosciuta;

atti aventi ad oggetto il recupero delle somme di ripiano richieste dalla Regione Abruzzo;

nota esplicativa del segretario generale del Ministero della salute del 5 agosto 2022.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Bracco Imaging Italia S.r.l. l'8 marzo 2023:

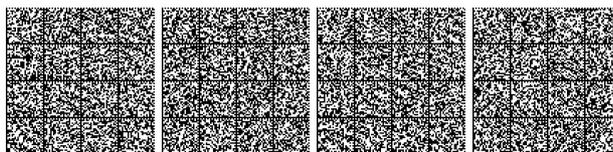
per l'annullamento:

del decreto del direttore della Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 29985/GRFVG del 14 dicembre 2022 e relativo allegato pubblicati sul sito istituzionale della Regione;

nonché ogni altro atto/fatto ad esso inerente, presupposto, connesso, conseguente e/o successivo, anche di natura endoprocedimentale, adottato in esecuzione di quanto previsto dall'art. 9-ter, comma 9-bis, decreto-legge n. 78/2015 (convertito in legge n. 125/2015), particolare, ma non esclusivo riferimento a:

comunicazione di avvio del procedimento della Regione Friuli-Venezia Giulia del 14 novembre 2022;

nota della Regione Friuli-Venezia Giulia del 13 dicembre 2022 a riscontro delle istanze di accesso presentate dalle aziende fornitrici di dispositivi medici interessate (non dalla ricorrente);



provvedimenti dei direttori generali e dei commissari straordinarie delle Aziende del SSR di validazione e certificazione del fatturato relativo agli anni di riferimento:

decreto n. 634/2019 dell'Azienda universitaria integrata di Trieste;

decreto n. 696/2019 dell'Azienda universitaria integrata di Trieste;

decreto n. 692/2019 dell'Azienda universitaria integrata di Udine;

nota prot. 18453/2019 dell'Azienda universitaria integrata di Udine;

decreto n. 441/2019 dell'Azienda per l'Assistenza sanitaria n. 2;

decreto n. 187/2019 dell'Azienda per l'Assistenza sanitaria n. 3;

decreto n. 145/2019 dell'Azienda per l'Assistenza sanitaria n. 5;

decreto n. 376/2019 dell'I.R.C.C.S. Centro di riferimento oncologico di Aviano (CRO);

decreti n. 149/2019, 130/2019, 101/2019 dell'I.R.C.C.S. Burlo Garofolo di Trieste (Burlo);

nota prot. SPS-GEN-2019-16508-A dd. 21 agosto 2019 dell'Azienda regionale di coordinamento per la salute (ARCS);

nota prot. SPS-GEN-2019-17827-A dd. 13 settembre 2019 dell'Azienda regionale di coordinamento per la salute (ARCS);

nota prot. SPS-GEN-2019-17999-P dd. 17 settembre 2019 della Regione Friuli-Venezia Giulia - Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità;

nota prot. SPS-GEN-2019-22613-P dd. 18 novembre 2019 della Regione Friuli-Venezia Giulia - Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità;

bilanci delle Aziende sanitarie delle Regione Friuli-Venezia Giulia e del servizio sanitario regionale per gli anni di riferimento;

nota prot. GRFV-GEN-2022-0287466-P dd. 2 dicembre 2022, citata nel decreto n. 29985/2022 (ma non conosciuta);

nota prot. GRFV-GEN-2022-0309687-P dd. 12 dicembre 2022, citata nel decreto n. 29985/2022 (ma non conosciuta);

nota prot. 280946/P dd. 30 novembre 2022, citata nel decreto n. 29985/2022 (ma non conosciuta);

atti aventi ad oggetto il recupero delle somme di ripiano richieste dalla Regione Friuli-Venezia Giulia;

nota esplicativa Ripiano dispositivi medici 2015-2018 della Direzione generale della programmazione sanitaria del Ministero della salute del 5 agosto 2022.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Bracco Imaging Italia S.r.l. l'8 marzo 2023:

per l'annullamento del decreto del direttore della Direzione generale welfare della Regione Lombardia n. 18311 del 14 dicembre 2022, recante «superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, certificato ai sensi del comma 8 dell'art. 9-ter decreto-legge 10 giugno n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni, dal decreto ministeriale del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 settembre 2022 - Serie generale - n. 216», e relativi allegati, nonché ogni altro atto/fatto ad esso inerente, presupposto, connesso, conseguente e/o successivo, anche di natura endo-procedimentale, adottato in esecuzione di quanto previsto dall'art. 9-ter, comma 9-bis, decreto-legge n. 78/2015, con particolare ma non esclusivo riferimento alla nota esplicativa del segretario generale del Ministero della salute del 5 agosto 2022.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Bracco Imaging Italia S.r.l. l'8 marzo 2023:

per l'annullamento:

determinazione del direttore generale del Dipartimento salute e servizi sociali della Regione Liguria n. 7967 del 14 dicembre 2022, recante Ripiano per il superamento dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018. Individuazione delle aziende fornitrici e dei relativi importi di ripiano e relativo allegato, nonché ogni altro atto/fatto ad esso inerente, presupposto, connesso, conseguente e/o successivo, anche di natura endoprocedimentale, ancorché non conosciuto, adottato in esecuzione di quanto previsto dall'art. 9-ter, comma 9-bis, decreto-legge n. 78/2015, con particolare ma non esclusivo riferimento a:

deliberazione del direttore generale della ASL 1 n. 719/2019;

deliberazione del commissario straordinario della ASL 2 n. 655/2019;

deliberazione del direttore generale della ASL 3 n. 397/2019;



deliberazione del direttore generale della ASL 4 n. 582/2019;  
deliberazione del commissario straordinario della ASL 5 n. 45/2019;  
deliberazione del direttore generale IRCCS Ospedale Policlinico San Martino n. 1338/2019;  
deliberazione del direttore generale IRCCS G. Gaslini n. 672/2019;  
nota prot. n. 1426291/2022 del direttore generale di A.Li.Sa. e del Direttore generale Dipartimento salute e servizi sociali;  
nota A.Li.Sa. prot. n. 0017485 del 7 agosto 2019 e relativi allegati;  
nota A.Li.Sa. e del direttore del Dipartimento salute e servizi sociali prot. n. 002009 del 16 settembre 2019 e relativi allegati;  
modelli di rilevazione del Conto economico 2015-2018 degli Enti del SSR ligure;  
atti aventi ad oggetto il recupero delle somme di ripiano richieste dalla Regione Liguria;  
nota esplicativa «ripiano dispositivi medici anni 2015-2018» del Ministero della salute del 5 agosto 2022.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Bracco Imaging Italia S.r.l. l'8 marzo 2023:

per l'annullamento:

del decreto del direttore del Dipartimento alla salute, banda larga e cooperative della Provincia autonoma di Bolzano n. 24408/2022, che ha ripartito tra le aziende fornitrici di dispositivi medici gli oneri di ripiano derivanti dal superamento del tetto di spesa per gli anni 2015-2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015, nonché ogni altro atto/fatto ad esso inerente, presupposto, connesso, conseguente e/o successivo, anche di natura endo-procedimentale, adottato in esecuzione di quanto previsto dall'art. 9-ter, comma 9-bis, decreto-legge n. 78/2015, con particolare ma non esclusivo riferimento a:

deliberazione del direttore generale dell'Azienda sanitaria dell'Alto Adige n. 2022-A-001321 del 30 novembre 2022;

della comunicazione di avvio del procedimento pubblicata sul sito istituzionale provinciale in data 14 novembre 2022;

gli atti concernenti il recupero delle somme di ripiano richieste dalla Provincia di Bolzano con i provvedimenti sopra individuati;

nota esplicativa «ripiano dispositivi medici anni 2015-2018» del Ministero della salute del 5 agosto 2022.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Bracco Imaging Italia S.r.l. l'8 marzo 2023:

per l'annullamento:

della determinazione del direttore del Dipartimento promozione della salute e del benessere animale della Regione Puglia n. 10 del 12 dicembre 2022, che ha ripartito tra le aziende fornitrici di dispositivi medici gli oneri di ripiano derivanti dal superamento del tetto di spesa per gli anni 2015-2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015, e relativi allegati;

della determinazione del direttore del Dipartimento promozione della salute e del benessere animale della Regione Puglia n. 1 dell'8 febbraio 2023 e relativi allegati, con la quale sono stati aggiornati gli oneri di ripiano della spesa per dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, sostituendo la determina 10/2022;

nonché ogni altro atto/fatto ad esso inerente, presupposto, connesso, conseguente e/o successivo, anche di natura endoprocedimentale, adottato in esecuzione di quanto previsto dall'art. 9-ter, comma 9-bis, decreto-legge n. 78/2015, con particolare ma non esclusivo riferimento a:

della relazione istruttoria della posizione organizzativa «Consolidamento Bilancio SSR» e del dirigente della Sezione amministrazione finanza e controllo in sanità della Regione Puglia;

deliberazione del direttore generale della ASL Bari n. 2188/2022;

deliberazione del direttore generale della ASL Barletta-Andria-Trani n. 1586/2022;

deliberazioni del direttore generale della ASL Brindisi n. 2848/2022 e n. 255 del 2 febbraio 2023;

deliberazione del commissario straordinario della ASL Foggia n. 680/2022;

deliberazioni del commissario straordinario della ASL Lecce n. 392/2022 e n. 134/2023;

deliberazione del direttore generale della ASL Taranto n. 2501/2022;

deliberazione del commissario straordinario dell'Azienda ospedaliero universitaria Ospedali Riuniti di Foggia n. 596/2022;

deliberazione del direttore generale dell'Azienda ospedaliero universitaria Policlinico di Bari n. 1148/2022;



deliberazione del direttore generale dell'IRCCS De Bellis n. 565/2022;  
deliberazione del direttore generale dell'Istituto tumori Bari Giovanni Palo II n. 619/2022;  
atti concernenti il recupero delle somme di ripiano richieste dalla Regione con i provvedimenti sopra individuati;

nota esplicativa «ripiano dispositivi medici anni 2015-2018» del Ministero della salute del 5 agosto 2022.  
Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Bracco Imaging Italia S.r.l. l'8 marzo 2023:

per l'annullamento:

determinazione dell'Assessorato della salute della Regione Sicilia n. 1247 del 13 dicembre 2022 e relativi allegati, nonché ogni altro atto/fatto ad esso inerente, presupposto, connesso, conseguente e/o successivo, anche di natura endoprocedimentale, adottato in esecuzione di quanto previsto dall'art. 9-ter, comma 9-bis, decreto-legge n. 78/2015, con particolare ma non esclusivo riferimento a:

atti concernenti il recupero delle somme di ripiano richieste dalla Regione Sicilia con i provvedimenti sopra individuati;

deliberazioni (non note perché prive di estremi identificativi) dei direttori generali delle Aziende e degli Enti (non meglio specificati) del SSR, di certificazione dei dati di spesa per dispositivi medici relativamente agli anni 2015-2018 adottati nel 2019;

nota al Ministero della salute prot. n. 66228 del 16 settembre 2019;

nota al Ministero della salute prot. n. 80494 del 23 dicembre 2019;

nota esplicativa «ripiano dispositivi medici anni 2015-2018» del Ministero della salute del 5 agosto 2022.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Bracco Imaging Italia S.r.l. l'8 marzo 2023:

per l'annullamento dei seguenti documenti:

della determinazione del direttore generale della Direzione regionale salute e welfare della Regione Umbria n. 13106 del 14 dicembre 2022, che ha ripartito tra le aziende fornitrici di dispositivi medici gli oneri di ripiano derivanti dal superamento del tetto di spesa per gli anni 2015-2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015, nonché ogni altro atto/fatto ad esso inerente, presupposto, connesso, conseguente e/o successivo, anche di natura endoprocedimentale, adottato in esecuzione di quanto previsto dall'art. 9-ter, comma 9-bis, decreto-legge n. 78/2015, con particolare ma non esclusivo riferimento a:

deliberazione del direttore generale della ASL Umbria 1 n. 1118/2022;

deliberazione del direttore generale della ASL Umbria 2 n. 1773/2022;

deliberazione del direttore generale dell'Azienda ospedaliera di Perugia n. 366/2022;

deliberazione del direttore generale dell'Azienda ospedaliera di Terni n. 145/2022;

atti concernenti il recupero delle somme di ripiano richieste dalla Regione con i provvedimenti sopra individuati;

nota esplicativa «ripiano dispositivi medici anni 2015-2018» del Ministero della salute del 5 agosto 2022.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Bracco Imaging Italia S.r.l. l'8 marzo 2023:

per l'annullamento:

del decreto del direttore generale dell'Area sanità e sociale della Regione Veneto n. 172 del 13 dicembre 2022, pubblicato nel Bollettino Ufficiale n. 151 del 14 dicembre 2022, che ha ripartito tra le aziende fornitrici di dispositivi medici gli oneri di ripiano derivanti dal superamento del tetto di spesa per gli anni 2015-2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015, nonché ogni altro atto/fatto ad esso inerente, presupposto, connesso, conseguente e/o successivo, anche di natura endoprocedimentale, adottato in esecuzione di quanto previsto dall'art. 9-ter, comma 9-bis, decreto-legge n. 78/2015, con particolare ma non esclusivo riferimento a:

nota prot. n. 544830 del 24 novembre 2022, che ha fornito agli Enti del SSR indicazioni per l'aggiornamento delle certificazioni della spesa per l'acquisto di dispositivi medici per gli anni 2015-2018 già sottoscritte dai direttori generali nel 2019;

nota di Azienda Zero prot. n. 34255 del 7 dicembre 2022;

deliberazione del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 1 Dolomiti n. 1398 del 13 dicembre 2022;

deliberazione del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 2 Marca trevigiana n. 2330 del 7 dicembre 2022;

deliberazione del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 3 Serenissima n. 2076 del 12 dicembre 2022;

deliberazione del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 4 Veneto Orientale n. 1138 del 9 dicembre 2022;



deliberazione del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 5 Polesana n. 1488 del 7 dicembre 2022;  
deliberazione del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 6 Euganea n. 826 del 12 dicembre 2022;  
deliberazione del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 7 Pedemontana n. 2322 del 9 dicembre 2022;  
deliberazione del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 8 Berica n. 2001 del 7 dicembre 2022;  
deliberazione del direttore generale dell'Azienda ULSS n. 9 Scaligera n. 1240 del 13 dicembre 2022;  
deliberazione del direttore generale dell'Azienda Ospedale-Università Padova n. 2560 del 9 dicembre 2022;  
deliberazione del direttore generale dell'Azienda ospedaliero universitaria integrata Verona n. 1176 del 12 dicembre 2022;

deliberazione del direttore generale dell'Istituto oncologico Veneto 1077 del 7 dicembre 2022;

atti aventi ad oggetto il recupero delle somme di ripiano richieste dalla Regione Veneto;

nota esplicativa «ripiano dispositivi medici anni 2015-2018» del Ministero della salute del 5 agosto 2022.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Bracco Imaging Italia S.r.l. l'8 marzo 2023:

per l'annullamento:

della determinazione dirigenziale A1400A - Sanità e welfare della Regione Piemonte DD 2426/A1400A/2022 del 14 dicembre 2022 «approvazione elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015, convertito in legge n. 125/2015» e relativo allegato, pubblicati sul sito istituzionale della Regione, nonché ogni altro atto/fatto ad esso inerente, presupposto, connesso, conseguente e/o successivo, anche di natura endoprocedimentale, adottato in esecuzione di quanto previsto dall'art. 9-ter, comma 9-bis, decreto-legge n. 78/2015 (convertito in legge n. 125/2015), con particolare, ma non esclusivo riferimento a:

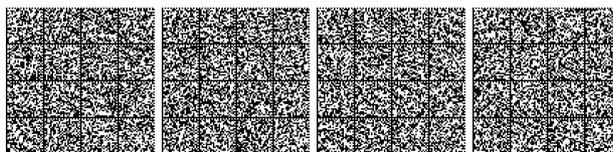
comunicazione di «avvio del procedimento ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n. 241/1990 e 15 e 16 della legge regionale n. 14/2014 in merito all'adozione della determinazione del direttore della Direzione sanità e welfare relativa agli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015, del decreto ministeriale 6 luglio 2022 e del decreto ministeriale 6 ottobre 2022» del 24 novembre 2022 e relativo allegato;

deliberazioni adottate dai direttori generali delle aziende sanitarie regionali, con le quali, come previsto dall'art. 3, comma 3, del decreto ministeriale 6 ottobre 2022, sono stati validati e certificati i fatturati relativi agli anni 2015-2018 per singola azienda fornitrice di dispositivi medici:

- n. 596 del 28 agosto 2019 dell'AO Ordine Mauriziano di Torino;
- n. 404 del 27 agosto 2019 dell'AO S. Croce e Carle di Cuneo;
- n. 369 del 23 agosto 2019 dell'AO SS. Antonio e Biagio e Cesare Arrigo di Alessandria;
- n. 1142 del 28 agosto 2019 dell'AOU Città della salute e della scienza di Torino;
- n. 848 del 3 settembre 2019 dell'AOU Maggiore della Carità di Novara;
- n. 467 del 29 agosto 2019 dell'AOU San Luigi Gonzaga di Orbassano;
- n. 586 del 30 agosto 2019 dell'ASL AL;
- n. 151 del 30 agosto 2019 dell'ASL AT;
- n. 388 del 26 agosto 2019 dell'ASL BI;
- n. 909 del 6 settembre 2019 dell'ASL Città di Torino;
- n. 361 del 29 agosto 2019 dell'ASL CN1;
- n. 309 del 22 agosto 2019 dell'ASL CN2;
- n. 320 del 28 agosto 2019 dell'ASL NO;
- n. 510 del 23 agosto 2019 dell'ASL TO3;
- n. 977 del 28 agosto 2019 dell'ASL TO4;
- n. 806 del 28 agosto 2019 dell'ASL TO5;
- n. 856 del 29 agosto 2019 dell'ASL VC;
- n. 701 del 4 settembre 2019 dell'ASL VCO;

atti concernenti il recupero delle somme di ripiano richieste dalla Regione Piemonte con i provvedimenti sopra individuati;

nota esplicativa «ripiano dispositivi medici anni 2015-2018» del Ministero della salute del 5 agosto 2022.



Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Bracco Imaging Italia S.r.l. il 27 luglio 2023:

per l'annullamento dei provvedimenti in materia di *payback* dispositivi medici annualità 2015-2018 con istanza cautelare.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della salute e di Ministero dell'economia e delle finanze e di Regione Piemonte e di Regione Veneto e di Regione Fvg e di Provincia autonoma di Bolzano e di Regione Toscana e di Regione Marche e di Regione Abruzzo e di Regione Siciliana assessorato regionale della salute e di Presidenza del Consiglio dei ministri Conferenza Stato Regioni ed unificata e di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e di Asl 1 Avezzano Sulmona L'Aquila e di Azienda ospedaliero universitaria delle Marche;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2023 la dott.ssa Francesca Ferrazzoli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

### *1. I fatti di causa.*

La ricorrente, azienda fornitrice di dispositivi medici per il Servizio sanitario nazionale (d'ora in poi solo SSN), ha impugnato i provvedimenti di cui in epigrafe, con cui sono stati stabiliti i tetti di spesa a livello nazionale e regionale, per le annualità 2015-2018, per l'acquisto dei dispositivi medici ed è stato previsto che l'eventuale superamento del tetto di spesa regionale è a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici.

Con motivi aggiunti, la ricorrente ha impugnato i provvedimenti regionali con i quali, sono stati adottati i provvedimenti attuativi dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, per procedere al ripiano dello sfioramento del tetto di spesa a carico delle aziende fornitrici.

La ricorrente ha dedotto, oltre a plurime censure in via diretta, anche vari profili di illegittimità costituzionale.

In particolare, l'art. 17, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 98 del 2011 ha previsto – con decorrenza dal primo gennaio 2013 – che la spesa sostenuta dal SSN per l'acquisto dei dispositivi medici avrebbe dovuto essere fissata entro un tetto a livello nazionale e un tetto a livello di ogni singola Regione.

Il valore assoluto dell'onere a carico del SSN per l'acquisto dei dispositivi medici, a livello nazionale e per ciascuna Regione, avrebbe dovuto essere annualmente determinato dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Le Regioni avrebbero dovuto monitorare l'andamento della spesa per acquisto dei dispositivi medici: l'eventuale superamento del predetto valore sarebbe stato recuperato interamente a carico della Regione attraverso misure di contenimento della spesa sanitaria regionale o con misure di copertura a carico di altre voci del bilancio regionale.

Successivamente, l'art. 9-ter del decreto-legge n. 78 del 2015 ha stabilito, per quanto di interesse in questa sede, che «9. L'eventuale superamento del tetto di spesa regionale di cui al comma 8, come certificato dal decreto ministeriale ivi previsto, è posto a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per una quota complessiva pari al 40 per cento nell'anno 2015, al 45 per cento nell'anno 2016 e al 50 per cento a decorrere dall'anno 2017. Ciascuna azienda fornitrice concorre alle predette quote di ripiano in misura pari all'incidenza percentuale del proprio fatturato sul totale della spesa per l'acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale. Le modalità procedurali del ripiano sono definite, su proposta del Ministero della salute, con apposito accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

Il decreto-legge n. 115 del 2022 ha introdotto, nell'ambito dell'art. 9-ter di cui, il comma 9-bis, per il quale «In deroga alle disposizioni di cui all'ultimo periodo del comma 9 e limitatamente al ripiano dell'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 dichiarato con il decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 8, le regioni e le province autonome definiscono con proprio provvedimento, da adottare entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del predetto decreto ministeriale, l'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno, previa verifica della documentazione contabile anche per il tramite degli enti del servizio sanitario regionale. Con decreto del Ministero della salute da adottarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale di cui al primo periodo, sono adottate le linee guida propedeutiche alla emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali».



Il Ministero della salute, con decreto del 6 luglio 2022, ha individuato i criteri di definizione del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, fissando per ciascuno dei predetti anni il predetto tetto per tutte le Regioni al 4,4% del fabbisogno sanitario regionale standard.

Infine, con decreto del 6 ottobre 2022, il Ministero della salute, a seguito dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, ha adottato le linee propedeutiche per l'emanazione dei provvedimenti regionali di recupero dei relativi importi nei confronti delle singole aziende fornitrici.

L'esecutività dei provvedimenti impugnati nel ricorso in trattazione è stata sospesa, in via interinale, con apposita ordinanza cautelare i cui effetti si intendono confermati nella presente sede, nelle more della delibazione della questione di costituzionalità.

## 2. – La rilevanza della questione.

È opinione del Tribunale amministrativo regionale che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78 del 2015, per contrasto con gli articoli 3, 23, 41 e 117 Cost.

La norma in questione, per la sua chiarezza testuale, non si presta a interpretazioni adeguatrici, comportando il rigetto del ricorso, con conseguente obbligo di parte ricorrente di provvedere al ripianamento del tetto di spesa con pagamento delle somme richieste dalle Regioni.

## 3. – La non manifesta infondatezza della questione.

3.1. La Corte costituzionale si è già pronunciata, con la sentenza n. 70 del 2017, sulla legittimità dell'istituto del *pay back* con riferimento ai farmaci, escludendo il contrasto con l'art. 3 Cost. in quanto la *ratio* della disposizione «è espressamente individuata nella finalità di favorire lo sviluppo e la disponibilità dei farmaci innovativi, in un contesto di risorse limitate» con la conseguenza che «la compartecipazione al ripianamento della spesa per l'innovazione farmaceutica è suscettibile di tradursi in un incentivo ad investire in tale innovazione».

Nel caso in esame, invece, il legislatore non ha individuato alcuna finalità precisa che legittima la disposizione impugnata se non quella di ripianare il disavanzo sanitario.

Inoltre, diversamente da quanto avviene per il *pay back* farmaceutico, l'acquisto dei dispositivi medici - il cui fabbisogno, e quindi l'entità della fornitura, è determinato in via unilaterale da parte dell'amministrazione - avviene all'esito di gare pubbliche e il prezzo è il risultato della libera concorrenza tra le aziende che vi partecipano.

3.2. Nella vicenda di cui trattasi, si dubita del contrasto della disposizione normativa in questione con l'art. 41 Cost., ritenendosi che sia stato delineato un sistema nel suo complesso irragionevole, in quanto comprime l'attività imprenditoriale attraverso prescrizioni eccessive, non considerando che le imprese hanno partecipato a gare pubbliche ove vige un criterio di sostenibilità dell'offerta in base al quale i ribassi proposti, proprio al fine di assicurare la serietà dell'offerta, devono risultare sostenibili in termini di margine di guadagno.

In particolare, il sistema, per come delineato dalla normativa di cui trattasi, prevede che:

le Regioni, nonostante vi sia la fissazione di un tetto di spesa regionale predeterminato sulla base di criteri indicati dal legislatore, possono acquistare i dispositivi medici anche superando il predetto tetto di spesa;

le aziende fornitrici dei dispositivi medici non partecipano alla determinazione del predetto tetto di spesa e non possono controllare in alcun modo un eventuale superamento di questo da parte delle Regioni;

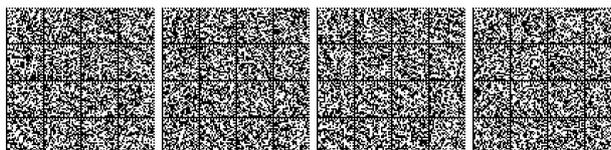
il fabbisogno dei dispositivi medici è stabilito unilateralmente dagli Enti del SSR che bandiscono le gare e aggiudicano la fornitura all'esito di una procedura concorrenziale;

le aziende fornitrici sono chiamate a ripianare pro quota lo scostamento dal tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici che è stato fissato a distanza di anni;

le aziende fornitrici hanno calcolato il prezzo da proporre in sede di gara in base ai costi di produzione e al margine di utile atteso, senza poter preventivamente quantificare in concreto e nel suo esatto ammontare l'impatto economico che avrebbe avuto l'applicazione della normativa sul *pay back*.

In tal modo vengono erosi gli utili, senza la garanzia che permanga un minimo ragionevole margine di utile e addirittura senza che siano coperti i costi (atteso che la norma, per determinare l'ammontare del ripiano, fa riferimento al fatturato e non invece al margine di utile).

Inoltre, il legislatore ha fissato il tetto regionale di spesa annuale per l'acquisto dei dispositivi medici, con riferimento agli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, solo con il decreto ministeriale 6 luglio 2022 e, pertanto, quando il periodo di riferimento era oramai interamente decorso.



Le Regioni hanno, quindi, acquistato i dispositivi medici in questione senza poter avere come riferimento un tetto di spesa regionale predefinito, mentre le aziende fornitrici di dispositivi medici hanno partecipato alle gare indette dalle amministrazioni regionali senza poter prevedere quale sarebbe stato l'impegno economico loro richiesto in conseguenza del *pay back* e senza poter formulare in alcun modo un'offerta economica che tenesse conto degli effettivi costi da sostenere con riferimento a ogni singola fornitura.

Tutto ciò determina un ingiustificato sacrificio dell'iniziativa economica privata, la cui limitazione può considerarsi legittima solo se il bilanciamento tra lo svolgimento dell'iniziativa economica privata e la salvaguardia dell'utilità sociale risponde ai principi di ragionevolezza e proporzionalità e non è perseguita con misure incongrue.

È stato infatti precisato che «gli interventi del legislatore, pur potendo incidere sull'organizzazione dell'impresa privata, non possono perseguire l'utilità sociale con prescrizioni eccessive, tali da “condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica [...], sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative” (sentenza n. 548 del 1990) o in maniera arbitraria e con misure palesemente incongrue» (sentenza Corte cost. n. 113 del 2022).

3.3. Le disposizioni normative di cui trattasi appaiono, inoltre, violare anche gli art. 3 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), sotto il profilo dell'affidamento, della ragionevolezza e dell'irretroattività, in quanto la previsione dei tetti regionali di spesa e la conseguente quantificazione della quota complessiva di ripiano posta a carico delle aziende fornitrici determinano una compromissione sostanziale dell'utile calcolato dall'azienda al momento della partecipazione alle gare indette dalle Regioni, potendo anche causare l'azzeramento di detto utile.

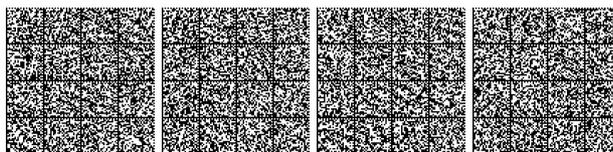
L'art. 9-ter non ha consentito alle aziende fornitrici di individuare in modo chiaro e preciso la prestazione economica loro richiesta in concreto in sede di gara, in quanto non solo non è stato previamente determinato il tetto regionale di spesa, ma non sono state indicate puntualmente neanche le modalità di calcolo di questo, determinandosi di conseguenza un'incertezza del sinallagma contrattuale.

La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea afferma costantemente che il principio della certezza del diritto esige che una normativa che possa comportare conseguenze svantaggiose per i privati sia chiara e precisa e che la sua applicazione sia prevedibile per gli amministrati (Corte, Terza sezione, del 12 dicembre 2013, *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, in C- 362/12 e Corte, Grande Sezione, del 7 giugno 2005, *Vereniging voor Energie, Milieu en Waterin*, in C-17/03, ma anche Corte, Terza Sezione, sentenza 10 settembre 2009, *Plantanol GmbH & Co. KG*, in C-201/08).

È poi da rilevare, che il comma 8 dell'art. 9-ter, nella sua versione originaria, vigente sino al 31 dicembre 2018, disponeva che «Con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 settembre di ogni anno, è certificato in via provvisoria l'eventuale superamento del tetto di spesa a livello nazionale e regionale di cui al comma 1, lettera b), per l'acquisto di dispositivi medici, sulla base dei dati di consuntivo relativi all'anno precedente, rilevati dalle specifiche voci di costo riportate nei modelli di rilevazione economica consolidati regionali CE, di cui al decreto del Ministro della salute 15 giugno 2012, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 159 del 10 luglio 2012, salvo conguaglio da certificare con il decreto da adottare entro il 30 settembre dell'anno successivo, sulla base dei dati di consuntivo dell'anno di riferimento».

Tuttavia, tale disposizione è rimasta lettera morta atteso che sino al 2022 non è stata effettuata alcuna verifica sui tetti di spesa, circostanza che ha comportato l'inserimento del comma 9-bis per il quale «In deroga alle disposizioni di cui all'ultimo periodo del comma 9 e limitatamente al ripiano dell'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 dichiarato con il decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 8, le regioni e le province autonome definiscono con proprio provvedimento, da adottare entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del predetto decreto ministeriale, l'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno, previa verifica della documentazione contabile anche per il tramite degli enti del servizio sanitario regionale. Con decreto del Ministero della salute da adottarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale di cui al primo periodo, sono adottate le linee guida propedeutiche alla emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali».

Tale previsione normativa, intervenuta nel 2022 e volta a definire il tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, appare violativa dei profili dell'affidamento, della ragionevolezza e dell'irretroattività, atteso che



va ad incidere su rapporti contrattuali già chiusi, le cui condizioni contrattuali si erano cristallizzate nei contratti già da tempo conclusi tra le parti.

3.4. La norma in esame appare altresì in contrasto con i parametri costituzionali di cui all'art. 23 Cost.

Il prelievo economico disposto sul fatturato delle aziende fornitrici può essere inquadrato nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge senza la volontà della persona destinataria, di cui all'art. 23 Cost., non avendo invece natura tributaria.

La destinazione difatti resta quella sanitaria atteso che garantisce il mantenimento dei prelievi economici — disposti anche attraverso la compensazione — all'interno del SSR (*cfr.* il comma 9-*bis* dell'art. 9-*ter* del decreto-legge n. 78 del 2015, convertito in legge n. 125 del 2015, introdotto dal decreto-legge n. 115 del 2022 che dispone che «Le regioni e le province autonome effettuano le conseguenti iscrizioni sul bilancio del settore sanitario 2022...»).

Tuttavia si tratta di un'imposizione patrimoniale adottata in assenza della previsione a livello legislativo di «specifici e vincolanti criteri direttivi, idonei ad indirizzare la discrezionalità amministrativa nella fase di attuazione della normativa primaria» (sentenza Corte costituzionale n. 83 del 2015).

In particolare, rimangono indeterminati i criteri per la fissazione da parte delle Amministrazioni dei tetti regionali di spesa; inoltre sono del tutto assenti criteri idonei a considerare la molteplicità e la diversità dei dispositivi medici da ricomprendere nel calcolo dell'ammontare complessivo della spesa rilevante ai fini del *pay back* di cui trattasi e conseguentemente della diversa tipologia dei destinatari dell'imposizione.

Inoltre, l'indeterminatezza sui criteri concreti da seguire per la fissazione del tetto regionale è ancora più evidente ove si consideri che il mercato dei dispositivi medici è vastissimo e ricomprende beni tra loro notevolmente diversi e tipologie di fornitura disparate, tanto da far ritenere di essere in presenza di mercati diversi, in quanto rispondenti a dinamiche e logiche differenti.

Di tale diversità il legislatore non si è, tuttavia, curato in alcun modo lasciando conseguentemente in maniera del tutto irragionevole un amplissimo potere all'amministrazione al riguardo, la quale, a sua volta, non si è preoccupata di calibrarlo in ragione della diversità dei beni forniti.

La giurisprudenza costituzionale ha precisato che la prestazione patrimoniale imposta può ritenersi costituzionalmente legittima anche quando la legge non ne stabilisce compiutamente gli estremi, ma ne demanda la determinazione al potere esecutivo, purché, in questo caso, indichi i criteri e i limiti idonei a circoscrivere l'esercizio di tale potere. La norma contenuta nell'art. 23 Cost., infatti, essendo stabilita a garanzia della libertà e proprietà individuale, esige che la stessa disposizione legislativa, che impone la prestazione, indichi i criteri limitativi della discrezionalità del potere esecutivo (in tal senso sentenza Corte costituzionale n. 70 del 1960). E ciò, come si è visto, nel caso in esame non è invece avvenuto.

Deve poi rilevarsi che la norma in questione dovrebbe trovare la sua *ratio* nella corresponsabilizzazione delle aziende fornitrici che traggono vantaggio dalle forniture agli enti del SSN attraverso la loro compartecipazione agli oneri derivanti dal superamento dei tetti regionali di spesa.

Tuttavia, la norma in questione per determinare l'ammontare del ripiano fa riferimento al fatturato e non al margine di utile colpendo in questo modo l'intero reddito dell'impresa, mancando del tutto la predisposizione di un meccanismo che consenta di tassare separatamente e più severamente solo l'eventuale parte di reddito suppletivo connessa alla posizione privilegiata dell'attività esercitata con la pubblica amministrazione.

Per altro verso, anche la stessa previsione in quanto operante a regime e pertanto senza che alcun limite temporale sia stato posto al sistema di contribuzione così introdotto si pone in contrasto con la previsione di cui all'art. 23 Cost.

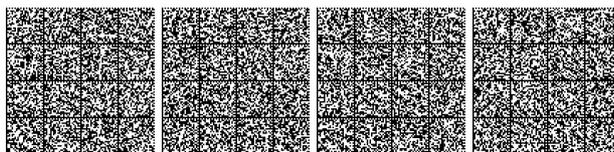
Infatti, la richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale è costante nel giustificare temporanei interventi impositivi differenziati, volti a richiedere un particolare contributo solidaristico a soggetti privilegiati, in circostanze eccezionali.

Invece la norma censurata non è contenuta in un arco temporale predeterminato, né il legislatore ha provveduto a corredarla di strumenti finalizzati a verificare il perdurare della necessità di una siffatta compartecipazione, determinando conseguentemente un'imposizione strutturale, da applicarsi a partire dal 2015, senza limiti di tempo.

#### 4. Conclusioni.

Il presente giudizio va quindi sospeso, con trasmissione, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953, degli atti alla Corte costituzionale, affinché decida della questione di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, incidentalmente si pone.

Devono essere infine ordinati gli adempimenti di notificazione e di comunicazione della presente ordinanza, nei modi e nei termini indicati nel dispositivo.



P.Q.M.

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione terza quater) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, per contrasto con gli articoli 3, 23, 41 e 117 Cost.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio sino alla definizione del giudizio incidentale sulla questione di legittimità costituzionale.*

*Dispone altresì l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, alle parti del presente giudizio ed al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Manda altresì alla Segreteria di comunicare la presente ordinanza al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente;

Claudia Lattanzi, consigliere;

Francesca Ferrazzoli, primo referendario, estensore.

*Il Presidente:* QUILIGOTTI

*L'estensore:* FERRAZZOLI

24C00058

N. 47

*Ordinanza del 24 novembre 2023 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da Hollister S.p.a. contro Ministero della salute e altri*

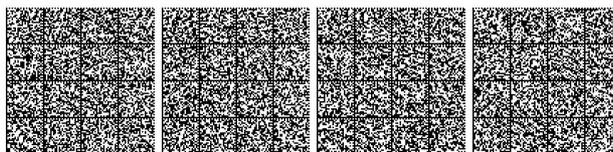
- Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Razionalizzazione della spesa per dispositivi medici – Previsione che l'eventuale superamento del tetto di spesa regionale è posto a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per una quota complessiva pari al 40 per cento nell'anno 2015, al 45 per cento nell'anno 2016 e al 50 per cento a decorrere dall'anno 2017 – Prevista concorrenza di ciascuna azienda fornitrice alle quote di ripiano in misura pari all'incidenza percentuale del proprio fatturato sul totale della spesa per l'acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale – Prevista definizione delle modalità procedurali del ripiano, su proposta del Ministero della salute, con apposito accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni – Previsione, con norma successiva introdotta con decreto-legge n. 115 del 2022, come convertito, della deroga alle pertinenti disposizioni sulle modalità procedurali di ripiano, limitatamente all'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 – Prevista definizione, con provvedimento delle regioni e delle province autonome, dell'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno – Prevista adozione, con decreto del Ministero della salute da adottarsi d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, delle linee guida propedeutiche alla emanazione dei medesimi provvedimenti regionali e provinciali.**
- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), [convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125,] art. 9-ter.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE TERZA QUATER

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 13465 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Hollister S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Mania, Francesca Romana Correnti, Stefano Fernando Giberti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;



contro:

Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero della salute, Ministero dell'economia e delle finanze, Regione Abruzzo, Conferenza Permanente per i Rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, Presidenza del Consiglio dei ministri Conferenza Stato Regioni ed unificata, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento Affari Regionali - Conferenza Permanente Stato, Regioni e Province, Regione Basilicata, Regione Calabria, Regione Campania, Regione Lazio, Regione Liguria, Regione Lombardia, Regione Molise, Regione Puglia, Regione Sardegna, Regione Sicilia, Regione Umbria, Regione Valle D'Aosta, Provincia Autonoma di Trento, non costituiti in giudizio; Regione Emilia Romagna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Rosaria Russo Valentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Michela Delneri, Daniela Iuri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Marche, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Laura Simoncini, Antonella Rota, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Cristiano Bosin in Roma, viale Milizie n. 34;

Regione Piemonte, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Piccarreta, Marco Piovano, Alessandra Rava, Eugenia Salsotto, Massimo Sciscirot, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Eugenia Salsotto in Torino, corso Regina Margherita n. 174;

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Lucia Bora, Nicola Gentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonella Cusin, Chiara Drago, Luisa Londei, Tito Munari, Bianca Peagno, Francesco Zanlucchi, Giacomo Quarneti, Cristina Zampieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Andrea Manzi in Roma, via Alberico II n. 33;

Provincia Autonoma di Bolzano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Laura Fadanelli, Alexandra Roilo, Jutta Segna, Gianluigi Tebano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di *ad adiuvandum*:

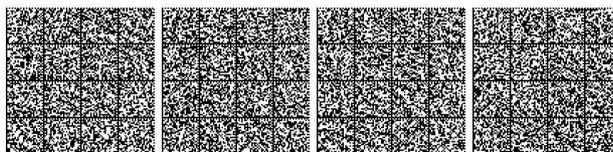
Confindustria Dispositivi Medici, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Diego Vaiano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Lungotevere Marzio n. 3;

#### PER L'ANNULLAMENTO

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

— del decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, adottato il 6 luglio 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana il 15 settembre 2022, recante la «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» e altro. Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. il 12 dicembre 2022:

— della determinazione n. 1356, prot. 26987 del 28 novembre 2022, del direttore generale della sanità dell'Assessorato regionale dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale della Regione Sardegna, recante «Art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015 n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modifiche e integrazioni. Attribuzione degli oneri di riparto del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, certificato ai sensi del comma 8 dell'art. 9-ter, decreto-legge 19 giugno 2015 n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modifiche e integrazioni, dal decreto ministeriale del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 settembre 2022 - Serie generale - n. 216»;



— della relativa comunicazione del 29 novembre 2022, recante «Art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015 n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modifiche e integrazioni. Attribuzione degli oneri di riparto del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, certificato ai sensi del comma 8 dell'art. 9-ter decreto-legge 19 giugno 2015 n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modifiche e integrazioni, dal decreto ministeriale del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 settembre 2022 - Serie generale - n. 216. Modalità di pagamento.»;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. il 19 dicembre 2022:

— della determinazione n. 24300 del 12 dicembre 2022, della Direzione generale Cura della Persona, Salute e *Welfare* della Regione Emilia Romagna, recante «individuazione delle aziende fornitrici di dispositivi medici e delle relative quote di ripiano dovute dalle medesime alla regione Emilia-Romagna per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 ai sensi del comma 9-bis dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125; pubblicata sul sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna; Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. il 27 dicembre 2022:

— della determinazione n. DPF/121 del 13 dicembre 2022, del Dipartimento sanità della Regione Abruzzo, recante «decreto ministeriale 6 luglio 2022 Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» - Adempimenti attuativi; pubblicata nel Bollettino Speciale n. 177 del 14 dicembre 2022 della Regione Abruzzo;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. il 29 dicembre 2022:

— della determinazione n. 10 del 12 dicembre 2022, del direttore del Dipartimento promozione della salute e del benessere animale avente ad oggetto «Art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015 n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modifiche e integrazioni. Attribuzione degli oneri di riparto del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, certificato ai sensi del comma 8 dell'art. 9-ter, decreto-legge 19 giugno 2015 n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modifiche e integrazioni, dal decreto ministeriale del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 settembre 2022 - Serie generale - n. 216.; pubblicata sul sito istituzionale della Regione Puglia;

— degli allegati alla predetta determinazione, in particolare dell'allegato A «ripiano sfondamento tetto del 4,4% spesa per dispositivi medici annualità 2015,2016,2017,2018» e dell'allegato B;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. il 30 dicembre 2022:

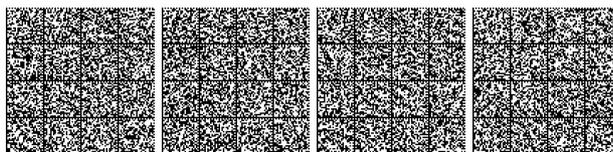
— della determinazione dirigenziale n. 2426 del 14 dicembre 2022, della direzione Sanità e *Welfare* della Regione Piemonte, recante «Approvazione elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015, convertito in legge n. 125/2015», pubblicata nel Supplemento ordinario n. 3 del Bollettino Ufficiale n. 50 del 15 dicembre 2022 della Regione Piemonte;

— ove necessario, la comunicazione di avvio del procedimento ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n. 241/1990 e 15 e 16 della legge regionale n. 14/2014 in merito all'adozione della determinazione del direttore della Direzione Sanità e *Welfare* relativa agli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge 78/2015, del decreto ministeriale 6 luglio 2022 e del decreto ministeriale 6 ottobre 2022, pubblicata dalla Regione Piemonte nel Supplemento Ordinario n. 4, del Bollettino Ufficiale n. 47 del 24 novembre 2022;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. il 4 gennaio 2023:

— del decreto n. 24681 del 14 dicembre 2022, della Direzione Sanità, *Welfare* e Coesione Sociale della Regione Toscana, recante «approvazione degli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggette al ripiano per ciascuno degli anni 2015,2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge 78/2015» pubblicata sul sito istituzionale della Regione Toscana;

— dei cinque allegati al predetto decreto relativi a elenco importi dovuti per l'anno 2015, elenco importi dovuti per l'anno 2016, elenco importi dovuti per l'anno 2017, elenco importi dovuti per l'anno 2018, riepilogo importi dovuti 2015-2018;



— della relativa comunicazione di avvio del procedimento, datata 8 novembre 2022 e pervenuta il 14 novembre 2022; per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. il 9 gennaio 2023:

— del decreto n. 29985/GRFVG del 14 dicembre 2022 della direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità della Regione Friuli-Venezia Giulia, recante «Decreto del Ministero della salute 6 luglio 2022 (Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 15 settembre 2022. Adozione decreto del direttore della Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità con il quale sono definiti gli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015», pubblicato nel sito istituzionale della Regione Friuli-Venezia Giulia; ove necessario, la Nota della Regione Friuli-Venezia Giulia del 14 novembre 2022, pubblicata nel sito istituzionale della Regione, contenente la comunicazione di avvio del procedimento - giusta articoli 7 e 8 della legge n. 241/1990 novellata e dell'art. 14 della legge regionale 7/2000 novellata - finalizzato all'adozione del decreto del direttore Centrale salute, politiche sociali e disabilità con il quale sono definiti gli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. il 9 gennaio 2023:

— del decreto n. 52 del 14 dicembre 2022 del direttore del dipartimento salute, recante «Art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015 n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modifiche e integrazioni Attribuzione degli oneri di riparto del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, certificato ai sensi del comma 8 dell'art. 9 ter decreto-legge 19 giugno 2015 n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modifiche e integrazioni, dal decreto ministeriale del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 settembre 2022, serie generale n. 216», pubblicato nel sito istituzionale della Regione Marche; ove necessario, della comunicazione del 14 novembre 2022 di avvio del procedimento ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n. 241/1990 avente ad oggetto l'adozione del decreto del direttore del Dipartimento Salute con il quale sono definiti gli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015, pubblicata nel sito istituzionale della Regione Marche;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. il 11 gennaio 2023:

— del decreto del direttore generale dell'Area Sanità e Sociale della Regione Veneto, n. 172 del 13 dicembre 2022, avente ad oggetto «Art. 9-ter, comma 9-bis, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125. Ripartizione tra le aziende fornitrici di dispositivi medici degli oneri di ripiano derivanti dal superamento del tetto di spesa per dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018, certificato dal decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 settembre 2022, serie generale n. 216. Decreto del Ministero della salute 6 ottobre 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 26 ottobre 2022, n. 251. Definizione dell'elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggette a ripiano e dei relativi importi» pubblicato nel Bollettino Ufficiale n. 151 del 14 dicembre 2022 della Regione Veneto;

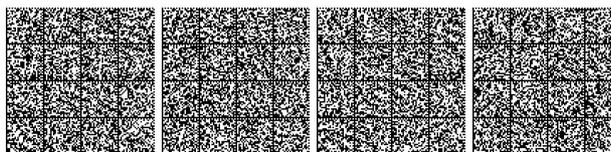
per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. il 11 gennaio 2023:

— del decreto n. 24408 del 2022 del direttore del Dipartimento alla Salute, Banda larga e Cooperative, recante «Fatturato e relativo importo del *pay back* per dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 ai sensi del decreto del Ministero della salute 6 ottobre 2022», pubblicato nel sito istituzionale della Provincia Autonoma di Bolzano;

— ove necessario, della comunicazione di avvio del procedimento ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n. 241/1990 e dell'art. 14 della legge provinciale n. 17/1993 avente ad oggetto l'adozione del decreto del Presidente della Provincia con il quale sono definiti gli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015, pubblicata nel sito istituzionale della Provinciale Autonoma di Bolzano.

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. il 13 gennaio 2023:

— del decreto del direttore generale del Dipartimento Salute e Servizi Sociali della Regione Liguria, n. 7967 del 14 dicembre 2022 «Ripiano per il superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici per agli anni 2015, 2016, 2017 e 2018. Individuazione delle aziende fornitrici e dei relativi importi di ripiano» pubblicato in data 19 dicembre 2022 nella sezione amministrazione trasparente del sito istituzionale della Regione Liguria e sul Bollettino Ufficiale della Regione Liguria n. 52 del 28 dicembre 2022;



per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. il 17/1/2023:

— determinazione direttoriale n. 13106 del 14 dicembre 2022 avente ad oggetto «Art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015 n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modifiche e integrazioni. Attribuzione degli oneri di riparto del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, certificato ai sensi del comma 8 dell'art. 9-ter decreto-legge 19 giugno 2015 n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n.125 e successive modifiche e integrazioni, dal decreto ministeriale del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 settembre 2022 - Serie generale - n. 216», pubblicato sul sito istituzionale della Regione in data 14 dicembre 2022 e sul Bollettino Ufficiale della Regione Umbria n. 66 del 16 dicembre 2022; Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. il 18/1/2023:

— del decreto n. 18311 del 14 dicembre 2022 adottato dalla direzione generale *Welfare* recante «Superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, certificato ai sensi del comma 8 dell'art. 9-ter decreto-legge 19 giugno n.78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modifiche e integrazioni, dal decreto ministeriale del ministero della salute di concerto con il ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 settembre 2022 - Serie generale - n. 216» e relativi allegati, pubblicati nel sito istituzionale della Regione Lombardia;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. il 27/1/2023:

— della determinazione 2022-D337-00238 del dirigente del Dipartimento Salute e Politiche Sociali della Provincia Autonoma di Trento, del 14.12.22-13812 - avente ad oggetto «Definizione dell'elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici e attribuzione degli importi da queste dovuti per il ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici della Provincia autonoma di Trento per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, ai sensi del comma 9-bis dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, e successivamente modificato al comma 8 dall'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2018, n. 145», pubblicata sul sito istituzionale della Provincia Autonoma di Trento;

— ove necessario, della nota della Provincia Autonoma di Trento prot. n. 769504 del 10 novembre 2022 contenente «comunicazione ai sensi dell'art. 25 della legge provinciale sull'attività amministrativa (l.p. 30 novembre 1992, n. 23) e degli articoli 7 e 8 della legge n. 241 del 1990 di avvio del procedimento di ripiano per il superamento del tetto di spesa per i dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018 di cui all'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78 del 2015»;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. il 27/1/2023:

— del decreto assessoriale n. 1247 del 13 dicembre 2022 recante «Individuazione *quota pay back* dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» e allegati, pubblicati nel sito istituzionale della Regione Sicilia;

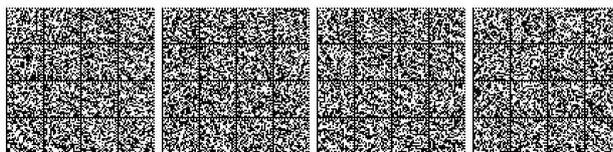
per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. il 30/1/2023:

— del decreto del Commissario *ad acta* della Regione Molise, n. 40 del 15 dicembre 2022, avente ad oggetto «ripiano dispositivi medici anni 2015 – 2018, in attuazione dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, come modificato al comma 8 dall'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. Provvedimenti», pubblicato nell'Albo pretorio della Regione Molise in data 15 dicembre 2022;

— dell'allegato documento istruttorio «Ripiano dispositivi medici anni 2015 – 2018, in attuazione dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, come modificato al comma 8 dall'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2018, n. 145»;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. il 20/2/2023:

— della determinazione n. 1 dell'8 febbraio 2023 del direttore del Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere Animale della Regione Puglia avente ad oggetto «Art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modifiche e integrazioni. Attribuzione degli oneri di riparto del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, certificato ai sensi del comma 8 dell'art. 9-ter, decreto-legge 19 giugno 2015 n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n.125 e successive modifiche e integrazioni, dal decreto ministeriale del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 settembre 2022 - Serie generale n. 216. - Presa d'atto degli aggiornamenti aziendali e ricalcolo degli oneri di riparto» e allegati, pubblicata sul sito istituzionale della Regione Puglia e trasmessa via PEC alle aziende fornitrici interessate;



per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.A. il 3 maggio 2023:

— del decreto n. 24681 del 14 dicembre 2022, della Direzione Sanità, *Welfare* e Coesione Sociale della Regione Toscana, recante «approvazione degli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggette al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9 ter, comma 9-bis del decreto-legge 78/2015» pubblicata sul sito istituzionale della Regione Toscana;

— dei cinque allegati al predetto decreto relativi a elenco importi dovuti per l'anno 2015, elenco importi dovuti per l'anno 2016, elenco importi dovuti per l'anno 2017, elenco importi dovuti per l'anno 2018, riepilogo importi dovuti 2015-2018;

— della relativa comunicazione di avvio del procedimento, datata 8 novembre 2022 e pervenuta il 14 novembre 2022; per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. il 31 maggio 2023:

— della determinazione n. 202300207 del 30 marzo 2023 della Regione Basilicata, recante «Approvazione degli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggette al ripiano per ciascuno degli anni 2015 - 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015» pubblicata nel sito istituzionale della Regione Basilicata, e allegati;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. l'11 settembre 2023:

— della DCA n. 155 del 14 giugno 2023 della Regione Calabria, recante «Approvazione dell'elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggette al ripiano per l'anno 2018, ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge 78/2015», pubblicato sul BURC n. 131 del 14 giugno 2023, e allegati;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. l'11 settembre 2023:

— della deliberazione n. 444 del 28 luglio 2023 della Regione Basilicata, recante «DGR 207/2023 Approvazione e aggiornamento degli elenchi delle Aziende fornitrici di dispositivi medici, soggette al ripiano per ciascuno degli anni 2015-2018, ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015 e del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, convertito in legge n. 56/2023» e allegati;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. il 12 settembre 2023:

— del decreto n. 741 del 21 luglio 2023 della Assessorato della Salute della Regione Siciliana, recante «Aggiornamento individuazione quota *pay back* dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» e dei relativi allegati, pubblicati sul sito istituzionale della Regione in data 24 luglio;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Hollister S.p.a. il 12/9/2023:

— del decreto n. 10686/2023 del 15 giugno 2023 della Provincia Autonoma di Bolzano, recante «Importo del *pay back* per dispositivi medici per gli anni 2010, 2016, 2017 e 2018 ai sensi del decreto del Ministero della salute 6 ottobre 2022» e relativi allegati;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei ministri e di Ministero della salute e di Ministero dell'economia e delle finanze e di Regione Abruzzo e di Regione Emilia Romagna e di Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia e di Regione Marche e di Regione Piemonte e di Regione Toscana e di Regione Veneto e di Provincia Autonoma di Bolzano e di Conferenza Permanente per i Rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e di Presidenza del Consiglio dei ministri Conferenza Stato Regioni ed Unificata;

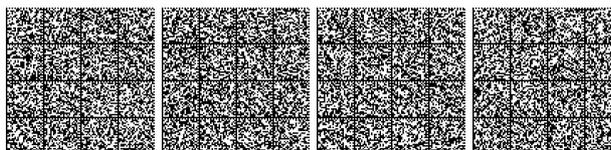
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2023 la dott.ssa Silvia Piemonte e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

#### 1. I fatti di causa.

La ricorrente, azienda fornitrice di dispositivi medici per il Servizio sanitario nazionale (d'ora in poi solo *SSN*), ha impugnato i provvedimenti di cui in epigrafe, con cui sono stati stabiliti i tetti di spesa a livello nazionale e regionale, per le annualità 2015-2018, per l'acquisto dei dispositivi medici ed è stato previsto che l'eventuale superamento del tetto di spesa regionale è a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici.

Con motivi aggiunti, la ricorrente ha impugnato i provvedimenti regionali con i quali, sono stati adottati i provvedimenti attuativi dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, per procedere al ripiano dello sfioramento del tetto di spesa a carico delle aziende fornitrici.

La ricorrente ha dedotto, oltre a plurime censure in via diretta, anche vari profili di illegittimità costituzionale.



In particolare, l'art. 17, comma 1, lett. c), del decreto-legge n. 98 del 2011 ha previsto – con decorrenza dal primo gennaio 2013 – che la spesa sostenuta dal Servizio sanitario nazionale per l'acquisto dei dispositivi medici avrebbe dovuto essere fissata entro un tetto a livello nazionale e un tetto a livello di ogni singola Regione.

Il valore assoluto dell'onere a carico del Servizio sanitario nazionale per l'acquisto dei dispositivi medici, a livello nazionale e per ciascuna Regione, avrebbe dovuto essere annualmente determinato dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Le Regioni avrebbero dovuto monitorare l'andamento della spesa per acquisto dei dispositivi medici: l'eventuale superamento del predetto valore sarebbe stato recuperato interamente a carico della Regione attraverso misure di contenimento della spesa sanitaria regionale o con misure di copertura a carico di altre voci del bilancio regionale.

Successivamente, l'art. 9-ter del decreto-legge n. 78 del 2015 ha stabilito, per quanto di interesse in questa sede, che «9. L'eventuale superamento del tetto di spesa regionale di cui al comma 8, come certificato dal decreto ministeriale ivi previsto, è posto a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per una quota complessiva pari al 40 per cento nell'anno 2015, al 45 per cento nell'anno 2016 e al 50 per cento a decorrere dall'anno 2017. Ciascuna azienda fornitrice concorre alle predette quote di ripiano in misura pari all'incidenza percentuale del proprio fatturato sul totale della spesa per l'acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale. Le modalità procedurali del ripiano sono definite, su proposta del Ministero della salute, con apposito accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Il decreto-legge n. 115 del 2022 ha introdotto, nell'ambito dell'art. 9-ter di cui, il comma 9-bis, per il quale «In deroga alle disposizioni di cui all'ultimo periodo del comma 9 e limitatamente al ripiano dell'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 dichiarato con il decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 8, le regioni e le province autonome definiscono con proprio provvedimento, da adottare entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del predetto decreto ministeriale, l'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno, previa verifica della documentazione contabile anche per il tramite degli enti del servizio sanitario regionale. Con decreto del Ministero della salute da adottarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale di cui al primo periodo, sono adottate le linee guida propedeutiche alla emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali».

Il Ministero della salute, con decreto del 6 luglio 2022, ha individuato i criteri di definizione del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, fissando per ciascuno dei predetti anni il predetto tetto per tutte le Regioni al 4,4% del fabbisogno sanitario regionale *standard*.

Infine, con decreto del 6 ottobre 2022, il Ministero della salute, a seguito dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, ha adottato le linee propedeutiche per l'emanazione dei provvedimenti regionali di recupero dei relativi importi nei confronti delle singole aziende fornitrici.

L'esecutività dei provvedimenti impugnati nel ricorso in trattazione è stata sospesa, in via interinale, con apposita ordinanza cautelare i cui effetti si intendono confermati nella presente sede, nelle more della deliberazione della questione di costituzionalità.

## 2. La rilevanza della questione.

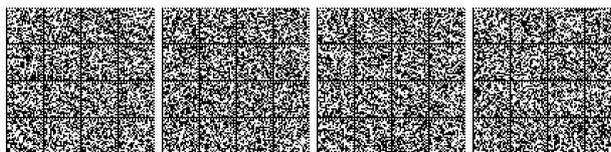
È opinione del Tribunale amministrativo regionale che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78 del 2015, per contrasto con gli articoli 3, 23, 41 e 117 della Costituzione.

La norma in questione, per la sua chiarezza testuale, non si presta a interpretazioni adeguatrici, comportando il rigetto del ricorso, con conseguente obbligo di parte ricorrente di provvedere al ripianamento del tetto di spesa con pagamento delle somme richieste dalle Regioni.

## 3. La non manifesta infondatezza della questione.

3. 1. La Corte costituzionale si è già pronunciata, con la sentenza n. 70 del 2017, sulla legittimità dell'istituto del *pay back* con riferimento ai farmaci, escludendo il contrasto con l'art. 3 della Costituzione in quanto la *ratio* della disposizione «è espressamente individuata nella finalità di favorire lo sviluppo e la disponibilità dei farmaci innovativi, in un contesto di risorse limitate» con la conseguenza che «la compartecipazione al ripianamento della spesa per l'innovazione farmaceutica è suscettibile di tradursi in un incentivo ad investire in tale innovazione».

Nel caso in esame, invece, il legislatore non ha individuato alcuna finalità precisa che legittima la disposizione impugnata se non quella di ripianare il disavanzo sanitario.



Inoltre, diversamente da quanto avviene per il *pay back* farmaceutico, l'acquisto dei dispositivi medici - il cui fabbisogno, e quindi l'entità della fornitura, è determinato in via unilaterale da parte dell'amministrazione - avviene all'esito di gare pubbliche e il prezzo è il risultato della libera concorrenza tra le aziende che vi partecipano.

3.2. Nella vicenda di cui trattasi, si dubita del contrasto della disposizione normativa in questione con l'art. 41 della Costituzione, ritenendosi che sia stato delineato un sistema nel suo complesso irragionevole, in quanto comprime l'attività imprenditoriale attraverso prescrizioni eccessive, non considerando che le imprese hanno partecipato a gare pubbliche ove vige un criterio di sostenibilità dell'offerta in base al quale i ribassi proposti, proprio al fine di assicurare la serietà dell'offerta, devono risultare sostenibili in termini di margine di guadagno.

In particolare, il sistema, per come delineato dalla normativa di cui trattasi, prevede che:

le Regioni, nonostante vi sia la fissazione di un tetto di spesa regionale predeterminato sulla base di criteri indicati dal legislatore, possono acquistare i dispositivi medici anche superando il predetto tetto di spesa;

le aziende fornitrici dei dispositivi medici non partecipano alla determinazione del predetto tetto di spesa e non possono controllare in alcun modo un eventuale superamento di questo da parte delle Regioni;

il fabbisogno dei dispositivi medici è stabilito unilateralmente dagli Enti del SSR che bandiscono le gare e aggiudicano la fornitura all'esito di una procedura concorrenziale;

le aziende fornitrici sono chiamate a ripianare pro quota lo scostamento dal tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici che è stato fissato a distanza di anni;

le aziende fornitrici hanno calcolato il prezzo da proporre in sede di gara in base ai costi di produzione e al margine di utile atteso, senza poter preventivamente quantificare in concreto e nel suo esatto ammontare l'impatto economico che avrebbe avuto l'applicazione della normativa sul *pay back*.

In tal modo vengono erosi gli utili, senza la garanzia che permanga un minimo ragionevole margine di utile e addirittura senza che siano coperti i costi (atteso che la norma, per determinare l'ammontare del ripiano, fa riferimento al fatturato e non invece al margine di utile).

Inoltre, il legislatore ha fissato il tetto regionale di spesa annuale per l'acquisto dei dispositivi medici, con riferimento agli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, solo con il decreto ministeriale 6 luglio 2022 e, pertanto, quando il periodo di riferimento era oramai interamente decorso.

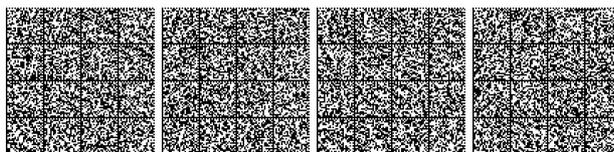
Le Regioni hanno, quindi, acquistato i dispositivi medici in questione senza poter avere come riferimento un tetto di spesa regionale predefinito, mentre le aziende fornitrici di dispositivi medici hanno partecipato alle gare indette dalle amministrazioni regionali senza poter prevedere quale sarebbe stato l'impegno economico loro richiesto in conseguenza del *pay back* e senza poter formulare in alcun modo un'offerta economica che tenesse conto degli effettivi costi da sostenere con riferimento a ogni singola fornitura.

Tutto ciò determina un ingiustificato sacrificio dell'iniziativa economica privata, la cui limitazione può considerarsi legittima solo se il bilanciamento tra lo svolgimento dell'iniziativa economica privata e la salvaguardia dell'utilità sociale risponde ai principi di ragionevolezza e proporzionalità e non è perseguita con misure incongrue.

È stato infatti precisato che «gli interventi del legislatore, pur potendo incidere sull'organizzazione dell'impresa privata, non possono perseguire l'utilità sociale con prescrizioni eccessive, tali da «condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica [...], sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative» (sentenza n. 548 del 1990) o in maniera arbitraria e con misure palesemente incongrue» (sentenza Corte costituzionale n. 113 del 2022).

3.3. Le disposizioni normative di cui trattasi appaiono, inoltre, violare anche gli articoli 3 e 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), sotto il profilo dell'affidamento, della ragionevolezza e dell'irretroattività, in quanto la previsione dei tetti regionali di spesa e la conseguente quantificazione della quota complessiva di ripiano posta a carico delle aziende fornitrici determinano una compromissione sostanziale dell'utile calcolato dall'azienda al momento della partecipazione alle gare indette dalle Regioni, potendo anche causare l'azzeramento di detto utile.

L'art. 9-ter non ha consentito alle aziende fornitrici di individuare in modo chiaro e preciso la prestazione economica loro richiesta in concreto in sede di gara, in quanto non solo non è stato previamente determinato il tetto regionale di spesa, ma non sono state indicate puntualmente neanche le modalità di calcolo di questo, determinandosi di conseguenza un'incertezza del sinallagma contrattuale.



La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea afferma costantemente che il principio della certezza del diritto esige che una normativa che possa comportare conseguenze svantaggiose per i privati sia chiara e precisa e che la sua applicazione sia prevedibile per gli amministrati (Corte, Terza sezione, del 12 dicembre 2013, *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, in C- 362/12 e Corte, Grande Sezione, del 7 giugno 2005, *Vereniging voor Energie, Milieu en Waterin*, in C-17/03, ma anche Corte, Terza Sezione, sentenza 10 settembre 2009, *Plantanol GmbH & Co. KG*, in C-201/08).

È poi da rilevare, che il comma 8 dell'art. 9-ter, nella sua versione originaria, vigente sino al 31 dicembre 2018, disponeva che «Con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 settembre di ogni anno, è certificato in via provvisoria l'eventuale superamento del tetto di spesa a livello nazionale e regionale di cui al comma 1, lettera b), per l'acquisto di dispositivi medici, sulla base dei dati di consuntivo relativi all'anno precedente, rilevati dalle specifiche voci di costo riportate nei modelli di rilevazione economica consolidati regionali CE, di cui al decreto del Ministro della salute 15 giugno 2012, pubblicato nel Supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 159 del 10 luglio 2012, salvo conguaglio da certificare con il decreto da adottare entro il 30 settembre dell'anno successivo, sulla base dei dati di consuntivo dell'anno di riferimento».

Tuttavia, tale disposizione è rimasta lettera morta atteso che sino al 2022 non è stata effettuata alcuna verifica sui tetti di spesa, circostanza che ha comportato l'inserimento del comma 9-bis per il quale «In deroga alle disposizioni di cui all'ultimo periodo del comma 9 e limitatamente al ripiano dell'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 dichiarato con il decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 8, le regioni e le province autonome definiscono con proprio provvedimento, da adottare entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del predetto decreto ministeriale, l'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno, previa verifica della documentazione contabile anche per il tramite degli enti del servizio sanitario regionale. Con decreto del Ministero della salute da adottarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale di cui al primo periodo, sono adottate le linee guida propedeutiche alla emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali».

Tale previsione normativa, intervenuta nel 2022 e volta a definire il tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, appare violativa dei profili dell'affidamento, della ragionevolezza e dell'irretroattività, atteso che va ad incidere su rapporti contrattuali già chiusi, le cui condizioni contrattuali si erano cristallizzate nei contratti già da tempo conclusi tra le parti.

3.4. La norma in esame appare altresì in contrasto con i parametri costituzionali di cui all'art. 23 della Costituzione.

Il prelievo economico disposto sul fatturato delle aziende fornitrici può essere inquadrato nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge senza la volontà della persona destinataria, di cui all'art. 23 della Costituzione, non avendo invece natura tributaria.

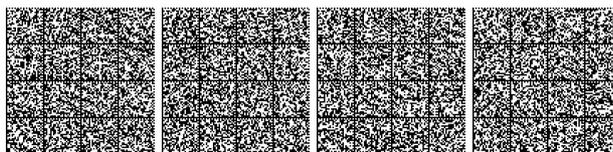
La destinazione difatti resta quella sanitaria atteso che garantisce il mantenimento dei prelievi economici - disposti anche attraverso la compensazione - all'interno del SSR (*cf.* il comma 9-bis dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78 del 2015, conv. in legge n. 125 del 2015, introdotto dal decreto-legge n. 115 del 2022 che dispone che «Le regioni e le province autonome effettuano le conseguenti iscrizioni sul bilancio del settore sanitario 2022...»).

Tuttavia si tratta di un'imposizione patrimoniale adottata in assenza della previsione a livello legislativo di «specifici e vincolanti criteri direttivi, idonei ad indirizzare la discrezionalità amministrativa nella fase di attuazione della normativa primaria» (sentenza, Corte costituzionale n. 83 del 2015).

In particolare, rimangono indeterminati i criteri per la fissazione da parte delle amministrazioni dei tetti regionali di spesa; inoltre sono del tutto assenti criteri idonei a considerare la molteplicità e la diversità dei dispositivi medici da ricomprendere nel calcolo dell'ammontare complessivo della spesa rilevante ai fini del *pay back* di cui trattasi e conseguentemente della diversa tipologia dei destinatari dell'imposizione.

Inoltre, l'indeterminatezza sui criteri concreti da seguire per la fissazione del tetto regionale è ancora più evidente ove si consideri che il mercato dei dispositivi medici è vastissimo e ricomprende beni tra loro notevolmente diversi e tipologie di fornitura disparate, tanto da far ritenere di essere in presenza di mercati diversi, in quanto rispondenti a dinamiche e logiche differenti.

Di tale diversità il legislatore non si è, tuttavia, curato in alcun modo lasciando conseguentemente in maniera del tutto irragionevole un amplissimo potere all'amministrazione al riguardo, la quale, a sua volta, non si è preoccupata di calibrarlo in ragione della diversità dei beni forniti.



La giurisprudenza costituzionale ha precisato che la prestazione patrimoniale imposta può ritenersi costituzionalmente legittima anche quando la legge non ne stabilisce compiutamente gli estremi, ma ne demanda la determinazione al potere esecutivo, purché, in questo caso, indichi i criteri e i limiti idonei a circoscrivere l'esercizio di tale potere. La norma contenuta nell'art. 23 della Costituzione, infatti, essendo stabilita a garanzia della libertà e proprietà individuale, esige che la stessa disposizione legislativa, che impone la prestazione, indichi i criteri limitativi della discrezionalità del potere esecutivo (in tal senso sentenza, Corte costituzionale n. 70 del 1960). E ciò, come si è visto, nel caso in esame non è invece avvenuto.

Deve poi rilevarsi che la norma in questione dovrebbe trovare la sua *ratio* nella corresponsabilizzazione delle aziende fornitrici che traggono vantaggio dalle forniture agli enti del SSN attraverso la loro compartecipazione agli oneri derivanti dal superamento dei tetti regionali di spesa.

Tuttavia, la norma in questione per determinare l'ammontare del ripiano fa riferimento al fatturato e non al margine di utile colpendo in questo modo l'intero reddito dell'impresa, mancando del tutto la predisposizione di un meccanismo che consenta di tassare separatamente e più severamente solo l'eventuale parte di reddito supplementivo connessa alla posizione privilegiata dell'attività esercitata con la pubblica amministrazione.

Per altro verso, anche la stessa previsione in quanto operante a regime e pertanto senza che alcun limite temporale sia stato posto al sistema di contribuzione così introdotto si pone in contrasto con la previsione di cui all'art. 23 della Costituzione.

Infatti, la richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale è costante nel giustificare temporanei interventi impositivi differenziati, volti a richiedere un particolare contributo solidaristico a soggetti privilegiati, in circostanze eccezionali.

Invece la norma censurata non è contenuta in un arco temporale predeterminato, né il legislatore ha provveduto a corredarla di strumenti finalizzati a verificare il perdurare della necessità di una siffatta compartecipazione, determinando conseguentemente un'imposizione strutturale, da applicarsi a partire dal 2015, senza limiti di tempo.

#### 4. Conclusioni.

Il presente giudizio va quindi sospeso, con trasmissione, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, degli atti alla Corte costituzionale, affinché decida della questione di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, incidentalmente si pone. Devono essere infine ordinati gli adempimenti di notificazione e di comunicazione della presente ordinanza, nei modi e nei termini indicati nel dispositivo.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, per contrasto con gli articoli 3, 23, 41 e 117 della Costituzione.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio sino alla definizione del giudizio incidentale sulla questione di legittimità costituzionale.*

*Dispone altresì l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, alle parti del presente giudizio ed al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Manda altresì alla Segreteria di comunicare la presente ordinanza al Presidente della Camera dei Deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

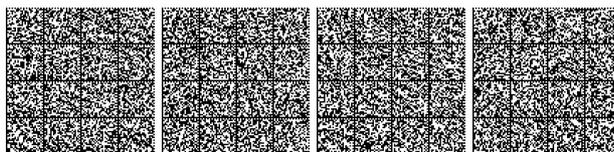
Maria Cristina Quiligotti, Presidente;

Roberto Vitanza, consigliere;

Silvia Piemonte, referendario, estensore.

*Il Presidente: QUILIGOTTI*

*L'estensore: PIEMONTE*



## N. 48

*Ordinanza del 24 novembre 2023 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. contro Ministero della salute e altri*

- Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale (SSR) – Razionalizzazione della spesa per dispositivi medici – Previsione che l’eventuale superamento del tetto di spesa regionale è posto a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per una quota complessiva pari al 40 per cento nell’anno 2015, al 45 per cento nell’anno 2016 e al 50 per cento a decorrere dall’anno 2017 – Prevista concorrenza di ciascuna azienda fornitrice alle quote di ripiano in misura pari all’incidenza percentuale del proprio fatturato sul totale della spesa per l’acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale – Prevista definizione delle modalità procedurali del ripiano, su proposta del Ministero della salute, con apposito accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni – Previsione, con norma successiva introdotta con decreto-legge n. 115 del 2022, come convertito, della deroga alle pertinenti disposizioni sulle modalità procedurali di ripiano, limitatamente all’eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 – Prevista definizione, con provvedimento delle regioni e delle province autonome, dell’elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno – Prevista adozione, con decreto del Ministero della salute da adottarsi d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, delle linee guida propedeutiche alla emanazione dei medesimi provvedimenti regionali e provinciali.**
- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), [convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125,] art. 9-ter.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## SEZIONE TERZA QUATER

ha pronunciato la presente ordinanza, sul ricorso numero di registro generale 13858 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Thermo Fisher Diagnostics S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Claudio Bonora, Luigi Giuri, Emanuela Paoletti, Marco Massimino, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Emanuela Paoletti in Roma, viale Bruno Buozzi, 68;

Contro:

Ministero della salute, Ministero dell’economia e delle finanze, Presidenza del Consiglio dei ministri, Presidenza del Consiglio dei ministri Conferenza Stato regioni ed unificata, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall’Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Fvg, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Michela Delneri, Daniela Iuri, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Nei confronti:

Regione Piemonte, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Piccarreta, Marco Piovano, Alessandra Rava, Eugenia Salsotto, Massimo Scisciot, con domicilio digitale come da Pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Eugenia Salsotto in Torino, corso Regina Margherita, 174;

Regione autonoma Valle D’Aosta, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall’avvocato Riccardo Jans, con domicilio digitale come da Pec da Registri di giustizia;

Regione Lombardia, Provincia autonoma di Trento, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Regione Liguria, Regione Umbria, Regione Lazio, Regione Abruzzo, Regione Molise, Regione Campania, Regione Puglia, Regione Basilicata, Regione Calabria, Regione Siciliana, Regione Siciliana – Assessorato alla salute, Regione autonoma della Sardegna, Roche Diagnostics S.p.a., non costituiti in giudizio;



Provincia autonoma di Bolzano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alexandra Roilo, Patrizia Pignatta, Elisa Rodaro, Angelika Pernstich, con domicilio digitale come da Pec da Registri di giustizia;

Regione Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonella Cusin, Chiara Drago, Luisa Londei, Tito Munari, Bianca Peagno, Francesco Zanlucchi, Giacomo Quarneti, Cristina Zampieri, con domicilio digitale come da Pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Andrea Manzi in Roma, via Alberico II, 33;

Regione Emilia-Romagna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Rosaria Russo Valentini, con domicilio digitale come da Pec da Registri di giustizia;

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Lucia Bora, Giuseppe Vincelli, con domicilio digitale come da Pec da Registri di giustizia;

Regione Marche, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Laura Simoncini, Antonella Rota, con domicilio digitale come da Pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Cristiano Bosin in Roma, viale Milizie 34.

e con l'intervento di

*ad adiuvandum*:

Confindustria Dispositivi Medici, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Diego Vaiano, con domicilio digitale come da Pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Lungotevere Marzio 3.

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente.

Nonché in via pregiudiziale per la trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per l'esame delle questioni di incostituzionalità sollevate dalla ricorrente relativamente all'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, come modificato e integrato dall'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, in riferimento alle seguenti norme della Costituzione: art. 3, che garantisce l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge e che tutela il legittimo affidamento nella certezza e stabilità dei rapporti giuridici; art. 42, in base al quale la proprietà privata può essere espropriata solo nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo; art. 53, in base al quale tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva e il sistema tributario è informato a criteri di progressività;

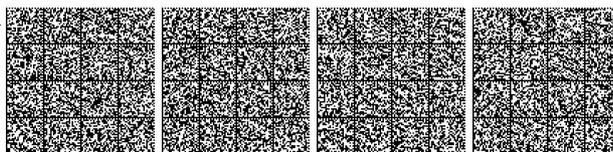
nonché sempre in via pregiudiziale, per la rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea la questione di legittimità comunitaria dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, come modificato e integrato dall'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, per incompatibilità con l'art. 1 del Protocollo addizionale della CEDU, con l'art. 17 della Carta sui diritti fondamentali dell'Unione europea e con l'art. 6 del TUE;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. il 5 febbraio 2023:

nel ricorso principale per l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;



c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;  
per quanto riguarda i motivi aggiunti per l'annullamento dei seguenti atti:

d) decreto n. 29985/GRFVG del 14 dicembre 2022 del direttore centrale della Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, avente per oggetto «Decreto del Ministero della salute 6 luglio 2022 (Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 216 del 15 settembre 2022. Adozione decreto del direttore della Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità con il quale sono definiti gli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015» e relativo allegato A (elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici e relativi importi di ripiano dovuti);

e) comunicazione in data 14 novembre 2022 prot. n. 239210 del direttore centrale della Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, avente per oggetto «Decreto del Ministero della salute 6 luglio 2022 (Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018), pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* n. 216 del 15 settembre 2022. Adozione decreto del direttore della Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità con il quale sono definiti gli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015 Avvio del procedimento» trasmessa a mezzo pec in data 14 novembre 2022;

f) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

g) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

h) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;  
avente ad oggetto, ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a., anche

i) l'annullamento e/o la riforma, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/1990, diniego dell'amministrazione resistente formatosi a seguito del silenzio sulla richiesta di accesso documentale della ricorrente trasmessa via pec in data 24 novembre 2022;

j) l'accertamento del diritto della ricorrente di ottenere l'accesso e l'estrazione di copia integrale dei documenti indicati nell'istanza di accesso, con la conseguente condanna dell'amministrazione resistente alla relativa esibizione e al rilascio di copia;

k) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente, allo stato non noto, con espressa riserva di motivi aggiunti.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. il 4 febbraio 2023:  
nel ricorso principale avente ad oggetto l'annullamento dei seguenti atti:

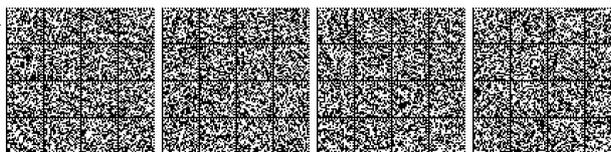
a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;  
nonché con motivi aggiunti

per l'annullamento dei seguenti atti:

d) decreto n. 24681 del 14 dicembre 2022 assunto dal direttore della Direzione sanità, *welfare* e coesione sociale della Regione Toscana, avente per oggetto «Approvazione degli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggette al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018, ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del



decreto-legge n. 78/2015», nonché dei relativi allegato 1 (Elenco importi dovuti per l'anno 2015) allegato 2 (Elenco importi dovuti per l'anno 2016) allegato 3 (Elenco importi dovuti per l'anno 2017) allegato 4 (Elenco importi dovuti per l'anno 2018) e allegato 5 (Riepilogo importi dovuti 2015-2018);

e) comunicazione in data 8 novembre 2022 del direttore della Direzione sanità, *welfare* e coesione sociale della Regione Toscana avente ad oggetto «Comunicazione di avvio del procedimento ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n. 241/1990 avente ad oggetto l'adozione del decreto del direttore della Direzione sanità, *welfare* e coesione sociale con il quale sono definiti gli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015», trasmessa a mezzo pec in data 14 novembre 2022;

f) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

g) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

h) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;  
nonché avente ad oggetto, ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a.

i) l'annullamento e/o la riforma, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/1990, diniego dell'amministrazione resistente formatosi a seguito del silenzio sulla richiesta di accesso documentale della ricorrente trasmessa via pec in data 24 novembre 2022;

j) l'accertamento del diritto della ricorrente di ottenere l'accesso e l'estrazione di copia integrale dei documenti indicati nell'istanza di accesso, con la conseguente condanna dell'Amministrazione resistente alla relativa esibizione e al rilascio di copia;

k) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente, allo stato non noto, con espressa riserva di motivi aggiunti.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. il 5 febbraio 2023:

per l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;  
nonché con motivi aggiunti

per l'annullamento dei seguenti atti:

d) determinazione n. 2022-D337-00238 del 14 dicembre 2022 del dirigente generale Dipartimento salute e politiche sociali della Provincia autonoma di Trento, avente ad oggetto «Definizione dell'elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici e attribuzione degli importi da queste dovuti per il ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici della Provincia autonoma di Trento per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, ai sensi del comma 9-bis dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, e successivamente modificato al comma 8 dall'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2018, n. 145», nonché dei relativi allegato A 2015, allegato A 2016, allegato A 2017 e allegato A 2018;

e) comunicazione in data 10 novembre 2022 prot. D337/S128/2022/22.6-2022-3 del direttore del Dipartimento salute e politiche sociali della Provincia autonoma di Trento, avente ad oggetto «comunicazione ai sensi dell'art. 25 della legge provinciale sull'attività amministrativa (l.p. 30 novembre 1992, n. 23) e degli articoli 7 e 8 della legge n. 241 del 1990 di avvio del procedimento di ripiano per il superamento del tetto di spesa per i dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018 di cui all'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78 del 2015», ricevuta a mezzo pec in data 11 novembre 2022;



f) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

g) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

h) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente; nonché avente ad oggetto, ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a.

i) l'annullamento e/o la riforma, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/1990, diniego dell'amministrazione resistente formatosi a seguito del silenzio sulla richiesta di accesso documentale della ricorrente trasmessa via pec in data 24 novembre 2022;

j) l'accertamento del diritto della ricorrente di ottenere l'accesso e l'estrazione di copia integrale dei documenti indicati nell'istanza di accesso, con la conseguente condanna dell'amministrazione resistente alla relativa esibizione e al rilascio di copia;

k) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente, allo stato non noto, con espressa riserva di motivi aggiunti.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. il 6 febbraio 2023:

nel ricorso principale avente ad oggetto l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

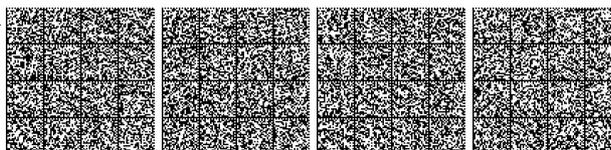
c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente; nonché con motivi aggiunti

per l'annullamento dei seguenti atti:

d) determinazione n. 1356 del 28 novembre 2022 assunta dalla Regione autonoma della Sardegna, avente per oggetto «Art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni Attribuzione degli oneri di riparto del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, certificato ai sensi del comma 8 dell'art. 9-ter, decreto-legge 19 giugno 2015 n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni, dal decreto ministeriale del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 settembre 2022, Serie generale n. 216», pubblicata in data 28 novembre 2022, nonché dei relativi allegato A (elenco quota di ripiano annuale e complessiva per fornitore) e allegato B (modalità di versamento);

e) determinazione n. 1471 del 12 dicembre 2022 assunta dalla Regione Sardegna, avente per oggetto «Determinazione n. 1356, prot. 26987 del 28 novembre 2022 concernente "Art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni. Attribuzione degli oneri di riparto del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, certificato ai sensi del comma 8 dell'art. 9-ter, decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni, dal decreto ministeriale del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 settembre 2022, Serie generale n. 216". Sospensione efficacia», pubblicata in data 12 dicembre 2022;

f) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente; avente ad oggetto, ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a.



g) l'annullamento e/o la riforma, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/1990, diniego dell'amministrazione resistente formatosi a seguito del silenzio sulla richiesta di accesso documentale della ricorrente trasmessa via pec in data 5 dicembre 2022;

h) l'accertamento del diritto della ricorrente di ottenere l'accesso e l'estrazione di copia integrale dei documenti indicati nell'istanza di accesso, con la conseguente condanna dell'amministrazione resistente alla relativa esibizione e al rilascio di copia;

i) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente, allo stato non noto, con espressa riserva di motivi aggiunti.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. il 6 febbraio 2023:

nel ricorso principale

per l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;

nonché con i motivi aggiunti

per l'annullamento dei seguenti atti:

d) decreto n. 7967 del 14 dicembre 2022 assunto dal direttore generale del Dipartimento salute e servizi sociali della Regione Liguria avente per oggetto «Ripiano per il superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018. Individuazione delle aziende fornitrici e dei relativi importi di ripiano», pubblicata in data 19 dicembre 2022, e relativo allegato 1 (elenco aziende fornitrici e relativi importi);

e) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

f) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

g) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;

nonché avente ad oggetto, ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a.

h) l'annullamento e/o la riforma, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/1990, della nota della regione in data 17 gennaio 2023 Prot-2023-0061137 avente ad oggetto «Istanze di accesso in merito al *Pay back* sui dispositivi medici», con cui la regione ha risposto all'istanza di accesso della ricorrente in data 4 gennaio 2023 senza esibire la documentazione richiesta;

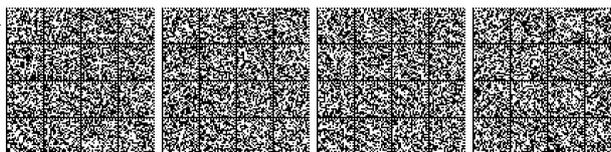
i) l'accertamento del diritto della ricorrente di ottenere l'accesso e l'estrazione di copia integrale dei documenti indicati nell'istanza di accesso, con la conseguente condanna dell'amministrazione resistente alla relativa esibizione e al rilascio di copia;

j) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente, allo stato non noto, con espressa riserva di motivi aggiunti.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. il 7 febbraio 2023:

nel ricorso principale avente ad oggetto l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;



b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;  
nonché con motivi aggiunti

per l'annullamento dei seguenti atti:

d) determinazione dirigenziale n. 2426/2022 del 14 dicembre 2022 del direttore sanità e *welfare* della Regione Piemonte, avente ad oggetto «Approvazione elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015, convertito in legge n. 125/2015» e relativo allegato recante l'elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici;

e) comunicazione BU47S4 24 novembre 2022 del direttore sanità e *welfare* della Regione Piemonte, avente ad oggetto «Comunicazione di avvio del procedimento ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n. 241/1990 e 15 e 16 della legge regionale n. 14/2014 in merito all'adozione della determinazione del direttore della Direzione sanità e *welfare* relativa agli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015, del decreto ministeriale 6 luglio 2022 e del decreto ministeriale 6 ottobre 2022»;

f) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

g) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

h) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;  
avente ad oggetto, ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a., anche

i) l'annullamento e/o la riforma, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/1990, della nota della regione in data 2 gennaio 2023 avente ad oggetto «thermo fisher istanza accesso agli atti *payback* dm», con cui la Regione ha risposto all'istanza di accesso della ricorrente in data 13 dicembre 2022 senza esibire tutta la documentazione richiesta;

j) l'accertamento del diritto della ricorrente di ottenere l'accesso e l'estrazione di copia integrale dei documenti indicati nell'istanza di accesso, con la conseguente condanna dell'amministrazione resistente alla relativa esibizione e al rilascio di copia;

k) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente, allo stato non noto, con espressa riserva di motivi aggiunti. Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. l'8 febbraio 2023:

nel ricorso principale avente ad oggetto l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;  
nonché con motivi aggiunti

per l'annullamento dei seguenti atti:

d) determinazione n. DPF/121 del 13 dicembre 2022 del direttore del Dipartimento sanità della Regione Abruzzo, avente ad oggetto «decreto ministeriale 6 luglio 2022 “Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018” – Adempimenti attuativi» e relativo allegato A recante l'elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici;



e) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

f) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

g) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente; avente ad oggetto, ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a.

h) l'annullamento e/o la riforma, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/1990, diniego dell'amministrazione resistente formatosi a seguito del silenzio sulla richiesta di accesso documentale della ricorrente trasmessa via pec in data 19 dicembre 2022;

i) l'accertamento del diritto della ricorrente di ottenere l'accesso e l'estrazione di copia integrale dei documenti indicati nell'istanza di accesso, con la conseguente condanna dell'amministrazione resistente alla relativa esibizione e al rilascio di copia;

j) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente, allo stato non noto, con espressa riserva di motivi aggiunti

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. l'8 febbraio 2023:

nel ricorso principale avente ad oggetto l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente; nonché con motivi aggiunti

per l'annullamento dei seguenti atti:

d) determinazione n. 10 del 12 dicembre 2022 del direttore del Dipartimento promozione della salute e del benessere animale della Regione Puglia, avente ad oggetto «Art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni. Attribuzione degli oneri di riparto del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, certificato ai sensi del comma 8 dell'art. 9-ter, decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni, dal decreto ministeriale del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 settembre 2022, Serie generale n. 216» e relativi allegato A (elenco quota di ripiano annuale e complessiva per fornitore) allegato B (calcolo *payback*) e allegato C (modalità di versamento);

e) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

f) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

g) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente; avente ad oggetto, ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a.



h) l'annullamento e/o la riforma, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/1990, diniego dell'amministrazione resistente formatosi a seguito del silenzio sulla richiesta di accesso documentale della ricorrente trasmessa via pec in data 19 dicembre 2022;

i) l'accertamento del diritto della ricorrente di ottenere l'accesso e l'estrazione di copia integrale dei documenti indicati nell'istanza di accesso, con la conseguente condanna dell'amministrazione resistente alla relativa esibizione e al rilascio di copia;

j) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente, allo stato non noto, con espressa riserva di motivi aggiunti

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. il 9 febbraio 2023:

nel ricorso principale avente ad oggetto l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente; nonché con motivi aggiunti

per l'annullamento dei seguenti atti:

d) decreto n. 1247/2022 del 13 dicembre 2022 dell'Assessore della salute Dipartimento pianificazione strategica della Regione Siciliana, avente ad oggetto «Individuazione quota *payback* dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» e relativi allegati A, B, C e D (prospetti spesa dispositivi medici anni 2015 - 2018);

e) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

f) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

g) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente; avente ad oggetto, ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a.

h) l'annullamento e/o la riforma, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/1990, diniego dell'amministrazione resistente formatosi a seguito del silenzio sulla richiesta di accesso documentale della ricorrente trasmessa via pec in data 19 dicembre 2022;

i) l'accertamento del diritto della ricorrente di ottenere l'accesso e l'estrazione di copia integrale dei documenti indicati nell'istanza di accesso, con la conseguente condanna dell'amministrazione resistente alla relativa esibizione e al rilascio di copia;

j) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente, allo stato non noto, con espressa riserva di motivi aggiunti.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. il 9 febbraio 2023:

nel ricorso principale avente ad oggetto l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;



c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;  
nonché con motivi aggiunti  
per l'annullamento dei seguenti atti:

d) decreto n. 52 del 14 dicembre 2022 del direttore del Dipartimento salute della Regione Marche, avente ad oggetto «Art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni Attribuzione degli oneri di riparto del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, certificato ai sensi del comma 8 dell'art. 9-ter, decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni, dal decreto ministeriale del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 settembre 2022, Serie generale n. 216» e relativi allegato A (elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici), Documento istruttorio e modalità di pagamento;

e) comunicazione prot. n. 1407128/R\_MARCHE/GRM/SALU/P del direttore del Dipartimento salute della Regione Marche in data 14 novembre 2022, avente ad oggetto «Comunicazione di avvio del procedimento ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n. 241/1990 avente ad oggetto l'adozione del decreto del direttore del Dipartimento Salute con il quale sono definiti gli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015», trasmessa a mezzo pec in data 14 novembre 2022;

f) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022, trasmessa a mezzo pec in data 14 novembre 2022;

g) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

h) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;  
nonché avente ad oggetto, ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a.

i) l'annullamento e/o la riforma, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/1990, della nota della regione in data 12 gennaio 2023 Prot. 836, avente ad oggetto «Riscontro alla richiesta accesso Atti *pay back* Dispositivi medici decreto ministeriale 6 luglio 2022», trasmessa a mezzo pec in data 13 gennaio 2023, con cui la regione ha risposto all'istanza di accesso della ricorrente in data 24 novembre 2022 senza esibire la documentazione richiesta;

j) l'accertamento del diritto della ricorrente di ottenere l'accesso e l'estrazione di copia integrale dei documenti indicati nell'istanza di accesso, con la conseguente condanna dell'amministrazione resistente alla relativa esibizione e al rilascio di copia;

k) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente, allo stato non noto, con espressa riserva di motivi aggiunti.

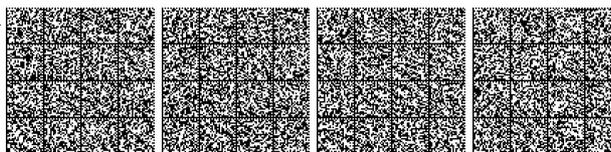
Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. il 10 febbraio 2023:  
nel ricorso principale avente ad oggetto l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;  
nonché con motivi aggiunti  
per l'annullamento dei seguenti atti:

d) determinazione n. 13106 del 14 dicembre 2022 del direttoriale Direzione regionale salute e *welfare* della Regione Umbria, avente ad oggetto «Art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni. Attribuzione degli



oneri di riparto del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, certificato ai sensi del comma 8 dell'art. 9-ter, decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni, dal decreto ministeriale del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 settembre 2022, Serie generale n. 216» e relativi allegato 1 (elenco quota di ripiano annuale e complessiva per forniture) e allegato 2 (modalità di versamento);

e) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

f) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

g) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente; nonché avente ad oggetto, ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a.

h) l'annullamento e/o la riforma, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/1990, della nota della regione in data 12 gennaio 2023 prot. n. 0006818-2023 avente ad oggetto «Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. - Risposta accesso agli atti *Payback* dispositivi -DD n. 13106/2022», con cui la regione ha risposto all'istanza di accesso della ricorrente in data 19 dicembre 2022 senza esibire la documentazione richiesta;

i) l'accertamento del diritto della ricorrente di ottenere l'accesso e l'estrazione di copia integrale dei documenti indicati nell'istanza di accesso, con la conseguente condanna dell'amministrazione resistente alla relativa esibizione e al rilascio di copia;

j) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente, allo stato non noto, con espressa riserva di motivi aggiunti.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. il 10 febbraio 2023:

nel ricorso principale avente ad oggetto l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

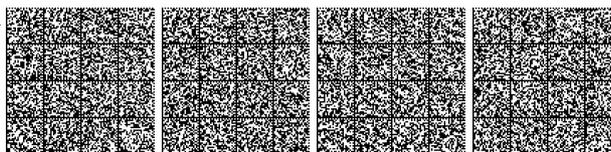
c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente; nonché con motivi aggiunti

per l'annullamento dei seguenti atti:

d) determinazione n. 24300 del 12 dicembre 2022 del direttore della Direzione generale cura della persona, salute e *welfare* della Regione Emilia-Romagna, avente ad oggetto «individuazione delle aziende fornitrici di dispositivi medici e delle relative quote di ripiano dovute dalle medesime alla Regione Emilia-Romagna per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 ai sensi del comma 9-bis dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125» e relativo allegato 1 recante l'elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici;

e) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

f) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;



g) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente; avente ad oggetto, ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a.

h) l'annullamento e/o la riforma, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/1990, della nota della Regione Prot. 11/01/2023.0019468.U. avente ad oggetto «ISTANZA DI ACCESSO AGLI ATTI in merito a *Payback* Dispositivi medici (ex art. 9-ter, commi 9 e 9-bis, decreto-legge n. 78/2015)», con cui la regione ha risposto all'istanza di accesso della ricorrente in data 15 dicembre 2022 senza esibire tutta la documentazione richiesta;

i) l'accertamento del diritto della ricorrente di ottenere l'accesso e l'estrazione di copia integrale dei documenti indicati nell'istanza di accesso, con la conseguente condanna dell'amministrazione resistente alla relativa esibizione e al rilascio di copia;

j) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente, allo stato non noto, con espressa riserva di motivi aggiunti.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. il 10 febbraio 2023:

nel ricorso principale avente ad oggetto l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente; nonché con motivi aggiunti

per l'annullamento dei seguenti atti:

d) decreto n. 172 del 13 dicembre 2022 del direttore generale dell'Area sanità e sociale della Regione Veneto, avente ad oggetto «Art. 9-ter, comma 9-bis, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125. Ripartizione tra le aziende fornitrici di dispositivi medici degli oneri di ripiano derivanti dal superamento del tetto di spesa per dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018, certificato dal decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 settembre 2022, Serie generale n. 216. Decreto del Ministero della salute 6 ottobre 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 26 ottobre 2022, n. 251. Definizione dell'elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggette a ripiano e dei relativi importi» e relativo allegato A (elenco aziende fornitrici di dispositivi medici e quote individuali di ripiano);

e) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

f) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

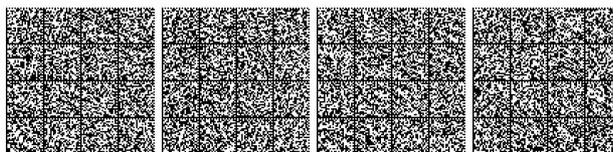
g) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. l'11 febbraio 2023:

nel ricorso principale avente ad oggetto l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;



c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;  
nonché con motivi aggiunti  
per l'annullamento dei seguenti atti:

d) decreto n. 24408/2022 del 12 dicembre 2022 del direttore di Dipartimento alla salute, banda larga e cooperative della Provincia autonoma di Bolzano, avente ad oggetto «fatturato e relativo importo del *payback* per dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 ai sensi del decreto del Ministero della salute 6 ottobre 2022» e relativi allegato A (individuazione del fatturato annuo per singolo fornitore di dispositivi medici – anni 2015 - 2018) e allegato B;

e) comunicazione di avvio del procedimento ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n. 241/1990 e dell'art. 14 della legge provinciale n. 17/1993 avente ad oggetto l'adozione del decreto del Presidente della provincia con il quale sono definiti gli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015, pubblicata sul sito internet della Provincia autonoma di Bolzano ma priva di data e di sottoscrizione;

f) decreto n. 545/2023 del 13 gennaio 2023 del direttore di Dipartimento alla salute, banda larga e cooperative della Provincia autonoma di Bolzano, avente ad oggetto «Importo del *payback* per dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 ai sensi del decreto del Ministero della salute 6 ottobre 2022 – Rinvio termini»;

g) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022, trasmessa a mezzo pec in data 14 novembre 2022;

h) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

i) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. il 13 febbraio 2023:

nel ricorso principale avente ad oggetto l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;  
nonché con motivi aggiunti

per l'annullamento dei seguenti atti:

d) decreto n. 40 del 15 dicembre 2022 del Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Molise, avente ad oggetto «Ripiano dispositivi medici anni 2015 - 2018, in attuazione dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, come modificato al comma 8 dall'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. Provvedimenti» e relativo allegato 1 (documento istruttorio);

e) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

f) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

g) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;



nonché avente ad oggetto, ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a.

h) l'annullamento e/o la riforma, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/1990, della nota della Regione Molise prot. 15109/2023 del 23 gennaio 2023 avente ad oggetto «Ripiano del superamento del tetto di spesa per l'acquisto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78. Riscontro accesso agli atti», con cui la regione ha risposto all'istanza di accesso della ricorrente in data 2 gennaio 2023 senza esibire tutta la documentazione richiesta;

i) l'accertamento del diritto della ricorrente di ottenere l'accesso e l'estrazione di copia integrale dei documenti indicati nell'istanza di accesso, con la conseguente condanna dell'amministrazione resistente alla relativa esibizione e al rilascio di copia;

j) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente, allo stato non noto, con espressa riserva di motivi aggiunti

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. il 12 febbraio 2023:

nel ricorso principale avente ad oggetto l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente; nonché con motivi aggiunti

per l'annullamento dei seguenti atti:

d) provvedimento dirigenziale n. 8049 del 14 dicembre 2022 dell'Assessorato sanità, salute e politiche sociali, Dipartimento sanità e salute della Regione autonoma Valle d'Aosta, avente ad oggetto «Definizione dell'elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici e attribuzione dei relativi importi da queste dovuti per il ripiano del superamento del tetto di spesa della Regione autonoma Valle d'Aosta per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» e relativo allegato A (elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici e quote individuali di ripiano);

e) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

f) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

g) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente; nonché avente ad oggetto, ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a.

h) l'annullamento e/o la riforma, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/1990, della nota della regione in data 1° febbraio 2023 avente ad oggetto «Richiesta di accesso ai documenti amministrativi. Ripiano del superamento del tetto di spesa per l'acquisto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», con cui la regione ha risposto all'istanza di accesso della ricorrente in data 2 gennaio 2023 senza esibire tutta la documentazione richiesta;

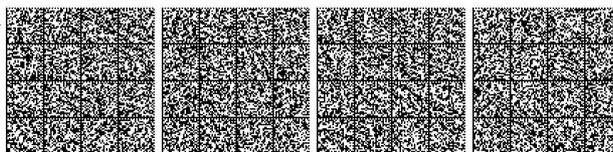
i) l'accertamento del diritto della ricorrente di ottenere l'accesso e l'estrazione di copia integrale dei documenti indicati nell'istanza di accesso, con la conseguente condanna dell'amministrazione resistente alla relativa esibizione e al rilascio di copia;

j) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente, allo stato non noto, con espressa riserva di motivi aggiunti.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. il 15 febbraio 2023:

nel ricorso principale avente ad oggetto l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;



b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all’emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

c) nonché per l’annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;  
nonché con motivi aggiunti

per l’annullamento dei seguenti atti:

d) decreto n. 24408/2022 del 12 dicembre 2022 del direttore di Dipartimento alla salute, banda larga e cooperative della Provincia autonoma di Bolzano, avente ad oggetto «fatturato e relativo importo del *payback* per dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 ai sensi del decreto del Ministero della salute 6 ottobre 2022» e relativi allegato A (individuazione del fatturato annuo per singolo fornitore di dispositivi medici - anni 2015 - 2018) e allegato B;

e) comunicazione di avvio del procedimento ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n. 241/1990 e dell’art. 14 della legge provinciale n. 17/1993 avente ad oggetto l’adozione del decreto del Presidente della provincia con il quale sono definiti gli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggetti al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017, 2018 ai sensi dell’art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015, pubblicata sul sito internet della Provincia autonoma di Bolzano ma priva di data e di sottoscrizione;

f) decreto n. 545/2023 del 13 gennaio 2023 del direttore di Dipartimento alla salute, banda larga e cooperative della Provincia autonoma di Bolzano, avente ad oggetto «Importo del *payback* per dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 ai sensi del decreto del Ministero della salute 6 ottobre 2022 – Rinvio termini»;

g) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022, trasmessa a mezzo pec in data 14 novembre 2022;

h) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all’emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

i) nonché per l’annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. il 10 marzo 2023:

nel ricorso principale avente ad oggetto l’annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all’emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

c) nonché per l’annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;

nell’ambito del quale è stato proposto ricorso per motivi aggiunti avente ad oggetto l’annullamento dei seguenti atti:

d) determinazione n. 10 del 12 dicembre 2022 del direttore del Dipartimento promozione della salute e del benessere animale della Regione Puglia, avente ad oggetto «Art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni. Attribuzione degli oneri di riparto del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, certificato ai sensi del comma 8 dell’art. 9-ter decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1 comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni, dal decreto ministeriale del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 settembre 2022, Serie generale n. 216» e relativi allegato A (elenco quota di ripiano annuale e complessiva per fornitore) allegato B (calcolo *payback*) e allegato C (modalità di versamento);



e) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

f) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

g) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;  
nonché con secondi motivi aggiunti  
per l'annullamento dei seguenti atti

h) determinazione n. 1 dell'8 febbraio 2023 del direttore del Dipartimento promozione della salute e del benessere animale della Regione Puglia (codice CIFRA: 005/DIR/2023/00001), avente ad oggetto «Art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni. Attribuzione degli oneri di riparto del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, certificato ai sensi del comma 8 dell'art. 9-ter, decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modificazioni ed integrazioni, dal decreto ministeriale del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 15 settembre 2022, Serie generale n. 216. – Presa d'atto degli aggiornamenti aziendali e ricalcolo degli oneri di riparto.» e relativi allegato A – aggiornato all'8 febbraio 2023 (elenco quota di ripiano annuale e complessiva per fornitore) allegato B (calcolo *payback*) e allegato C (modalità di versamento);

i) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

j) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

k) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente avente ad oggetto altresì, ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a.

l) l'annullamento e/o la riforma, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/1990, del diniego dell'amministrazione resistente formatosi a seguito del silenzio sulla richiesta di accesso documentale della ricorrente trasmessa via pec in data 19 dicembre 2022;

m) l'accertamento del diritto della ricorrente di ottenere l'accesso e l'estrazione di copia integrale dei documenti indicati nell'istanza di accesso, con la conseguente condanna dell'amministrazione resistente alla relativa esibizione e al rilascio di copia;

nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente, allo stato non noto, con espressa riserva di motivi aggiunti.

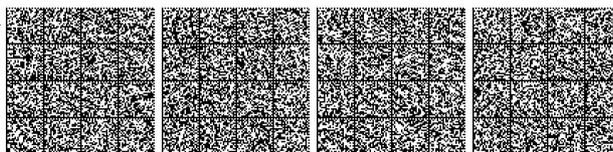
Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. il 13 luglio 2023:

l'annullamento dei medesimi atti impugnati con il ricorso principale, di seguito indicati, anche per illegittimità derivata e sopravvenuta, previa sospensione cautelare, anche con decreto monocratico:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente.



nonché

1. in via cautelare monocratica, ai sensi dell'art. 56 c.p.a., per la sospensione provvisoria dei provvedimenti impugnati, per i motivi esposti in narrativa;

2. sempre in via cautelare, ai sensi dell'art. 55 c.p.a., previa audizione dei sottoscritti difensori alla Camera di consiglio, per la sospensione dell'efficacia esecutiva dei provvedimenti impugnati, per i motivi esposti in narrativa;

3. in via pregiudiziale, per la trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per l'esame delle questioni di incostituzionalità sollevate dalla ricorrente relativamente all'art. 8 del decreto-legge n. 34/2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 56/2023, in riferimento alle seguenti norme della Costituzione: art. 3, che garantisce l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge e che tutela il legittimo affidamento nella certezza e stabilità dei rapporti giuridici; art. 24, che garantisce a tutti il diritto di ottenere tutela giurisdizionale per i propri diritti e legittimi interessi;

4. sempre in via pregiudiziale, per la trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per l'esame delle questioni di incostituzionalità sollevate dalla ricorrente relativamente all'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, come modificato e integrato dall'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, in riferimento alle seguenti norme della Costituzione: art. 3, che garantisce l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge e che tutela il legittimo affidamento nella certezza e stabilità dei rapporti giuridici; art. 42, in base al quale la proprietà privata può essere espropriata solo nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo; art. 53, in base al quale tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva e il sistema tributario è informato a criteri di progressività;

5. sempre in via pregiudiziale, per la rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea la questione di legittimità comunitaria dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, come modificato e integrato dall'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, per incompatibilità con l'art. 1 del Protocollo addizionale della CEDU, con l'art. 17 della Carta sui diritti fondamentali dell'Unione europea e con l'art. 6 del TUE;

6. per l'annullamento e, comunque, la dichiarazione di illegittimità, anche in via derivata e sopravvenuta, dei provvedimenti impugnati ed ogni altro atto ad essi preordinato, conseguente o connesso, per i motivi esposti nel presente ricorso e per tutte le ragioni spiegate nei precedenti ricorsi introduttivo e per motivi aggiunti, da intendersi integralmente trascritte e riproposte con il presente atto, e, in ogni caso, con la migliore statuizione;

7. in ogni caso, per la condanna di parte resistente a pagare le spese e i compensi professionali del giudizio, oltre accessori di legge.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. il 6 settembre 2023:

nel ricorso principale, integrato da motivi aggiunti, avente ad oggetto l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;

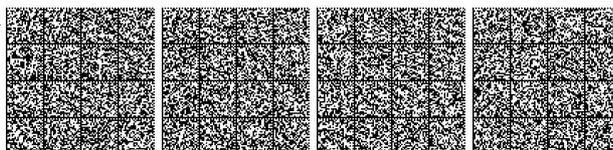
nonché nei secondi motivi aggiunti

per l'annullamento dei seguenti atti:

d) decreto n. 741/2023 del 21 luglio 2023 dell'Assessore della salute Dipartimento pianificazione strategica della Regione Siciliana, avente ad oggetto «Aggiornamento individuazione quota *payback* dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018» e relativi allegati A, B, C e D (prospetti spesa dispositivi medici anni 2015 – 2018);

e) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

f) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;



g) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente.

Nonché per:

1. in via preliminare, disporre l'abbreviazione dei termini di cui agli artt. 71, comma 5, e 73, comma 1, c.p.a. della metà, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 53 c.p.a.;

2. in via pregiudiziale, disporre la trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per l'esame delle questioni di incostituzionalità sollevate dalla ricorrente relativamente all'art. 8 del decreto-legge n. 34/2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 56/2023, in riferimento alle seguenti norme della Costituzione: art. 3, che garantisce l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge e che tutela il legittimo affidamento nella certezza e stabilità dei rapporti giuridici; art. 24, che garantisce a tutti il diritto di ottenere tutela giurisdizionale per i propri diritti e legittimi interessi;

3. sempre in via pregiudiziale, disporre la trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per l'esame delle questioni di incostituzionalità sollevate dalla ricorrente relativamente all'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, come modificato e integrato dall'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, in riferimento alle seguenti norme della Costituzione: art. 3, che garantisce l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge e che tutela il legittimo affidamento nella certezza e stabilità dei rapporti giuridici; art. 42, in base al quale la proprietà privata può essere espropriata solo nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo; art. 53, in base al quale tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva e il sistema tributario è informato a criteri di progressività;

4. sempre in via pregiudiziale, rimettere alla Corte di giustizia dell'Unione europea la questione di legittimità comunitaria dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, come modificato e integrato dall'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, per incompatibilità con l'art. 1 del Protocollo addizionale della CEDU, con l'art. 17 della Carta sui diritti fondamentali dell'Unione europea e con l'art. 6 del TUE;

5. nel merito, annullare e, comunque, dichiarare illegittimi, anche in via derivata, i provvedimenti impugnati ed ogni altro atto ad essi preordinato, conseguente o connesso, per i motivi esposti nel presente ricorso e per tutte le ragioni spiegate nei precedenti ricorsi, da intendersi integralmente trascritte e riproposte con il presente atto, e, in ogni caso, con la migliore statuizione;

6. in ogni caso, condannare parte resistente a pagare le spese e i compensi professionali del giudizio, oltre accessori di legge, e a rimborsare alla ricorrente il contributo unificato versato per proporre il presente ricorso.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. il 6 settembre 2023:

nel ricorso principale, integrato da motivi aggiunti, avente ad oggetto l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

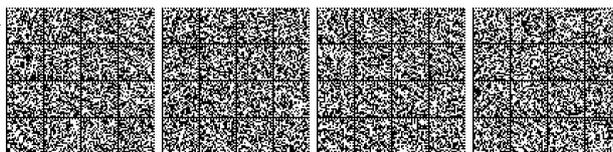
c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;

nei secondi motivi aggiunti

per l'annullamento dei seguenti atti:

d) decreto n. 101 del 20 luglio 2023 del direttore generale dell'Area sanità e sociale della Regione Veneto, recante «Decreto di direttore generale dell'Area sanità e sociale n. 172 del 13 dicembre 2022. Ripartizione tra le aziende fornitrici di dispositivi medici degli oneri di ripiano derivanti dal superamento del tetto di spesa per dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125. Presa d'atto e recepimento delle rettifiche per errori materiali operate dalle aziende ed enti del SSR» e del relativo allegato A recante, per singolo fornitore, l'importo dovuto in base al precedente decreto n. 172/2022 e l'importo dovuto all'esito delle rettifiche;

e) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;



f) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

g) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente.

Nonché per:

1. in via preliminare, disporre l'abbreviazione dei termini di cui agli artt. 71, comma 5, e 73, comma 1, c.p.a. della metà, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 53 c.p.a.;

2. in via pregiudiziale, disporre la trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per l'esame delle questioni di incostituzionalità sollevate dalla ricorrente relativamente all'art. 8 del decreto-legge n. 34/2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 56/2023, in riferimento alle seguenti norme della Costituzione: art. 3, che garantisce l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge e che tutela il legittimo affidamento nella certezza e stabilità dei rapporti giuridici; art. 24, che garantisce a tutti il diritto di ottenere tutela giurisdizionale per i propri diritti e legittimi interessi;

3. sempre in via pregiudiziale, disporre la trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per l'esame delle questioni di incostituzionalità sollevate dalla ricorrente relativamente all'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, come modificato e integrato dall'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, in riferimento alle seguenti norme della Costituzione: art. 3, che garantisce l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge e che tutela il legittimo affidamento nella certezza e stabilità dei rapporti giuridici; art. 42, in base al quale la proprietà privata può essere espropriata solo nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo; art. 53, in base al quale tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva e il sistema tributario è informato a criteri di progressività;

4. sempre in via pregiudiziale, rimettere alla Corte di giustizia dell'Unione europea la questione di legittimità comunitaria dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, come modificato e integrato dall'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, per incompatibilità con l'art. 1 del Protocollo addizionale della CEDU, con l'art. 17 della Carta sui diritti fondamentali dell'Unione europea e con l'art. 6 del TUE;

5. nel merito, annullare e, comunque, dichiarare illegittimi, anche in via derivata, i provvedimenti impugnati ed ogni altro atto ad essi preordinato, conseguente o connesso, per i motivi esposti nel presente ricorso e per tutte le ragioni spiegate nei precedenti ricorsi, da intendersi integralmente trascritte e riproposte con il presente atto, e, in ogni caso, con la migliore statuizione;

6. in ogni caso, condannare parte resistente a pagare le spese e i compensi professionali del giudizio, oltre accessori di legge, e a rimborsare alla ricorrente il contributo unificato versato per proporre il presente ricorso

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. il 6 settembre 2023:

nel ricorso principale, integrato da motivi aggiunti, avente ad oggetto l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;

nonché con motivi aggiunti

per l'annullamento dei seguenti atti:

d) decreto n. 155 del 14 giugno 2023 del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Calabria, avente ad oggetto «Approvazione dell'elenco delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggette al ripiano per l'anno 2018, ai sensi dell'art. 9-ter, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015» e relativo allegato 1 (prospetti di riparto *payback* anni 2015 - 2018), pubblicati sul BURC n. 131 del 14 giugno 2023;

e) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;



f) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

g) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente.

Nonché per:

1. in via preliminare, disporre l'abbreviazione dei termini di cui agli artt. 71, comma 5, e 73, comma 1, c.p.a. della metà, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 53 c.p.a.;

2. in via pregiudiziale, disporre la trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per l'esame delle questioni di incostituzionalità sollevate dalla ricorrente relativamente all'art. 8 del decreto-legge n. 34/2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 56/2023, in riferimento alle seguenti norme della Costituzione: art. 3, che garantisce l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge e che tutela il legittimo affidamento nella certezza e stabilità dei rapporti giuridici; art. 24, che garantisce a tutti il diritto di ottenere tutela giurisdizionale per i propri diritti e legittimi interessi;

3. sempre in via pregiudiziale, disporre la trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per l'esame delle questioni di incostituzionalità sollevate dalla ricorrente relativamente all'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, come modificato e integrato dall'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, in riferimento alle seguenti norme della Costituzione: art. 3, che garantisce l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge e che tutela il legittimo affidamento nella certezza e stabilità dei rapporti giuridici; art. 42, in base al quale la proprietà privata può essere espropriata solo nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo; art. 53, in base al quale tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva e il sistema tributario è informato a criteri di progressività;

4. sempre in via pregiudiziale, rimettere alla Corte di giustizia dell'Unione europea la questione di legittimità comunitaria dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, come modificato e integrato dall'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, per incompatibilità con l'art. 1 del Protocollo addizionale della CEDU, con l'art. 17 della Carta sui diritti fondamentali dell'Unione europea e con l'art. 6 del TUE;

5. nel merito, annullare e, comunque, dichiarare illegittimi, anche in via derivata, i provvedimenti impugnati ed ogni altro atto ad essi preordinato, conseguente o connesso, per i motivi esposti nel presente ricorso e per tutte le ragioni spiegate nei precedenti ricorsi, da intendersi integralmente trascritte e riproposte con il presente atto, e, in ogni caso, con la migliore statuizione;

6. in ogni caso, condannare parte resistente a pagare le spese e i compensi professionali del giudizio, oltre accessori di legge, e a rimborsare alla ricorrente il contributo unificato versato per proporre il presente ricorso.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Thermo Fisher Diagnostics S.p.a. il 14 settembre 2023:

nel ricorso principale, integrato da motivi aggiunti, avente ad oggetto l'annullamento dei seguenti atti:

a) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;

b) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

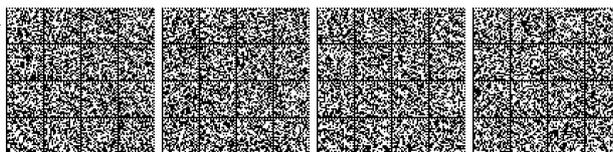
c) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente;

nonché con i secondi motivi aggiunti

per l'annullamento dei seguenti atti:

d) decreto n. 10686/2023 del 15 giugno 2023, adottato dal direttore di Dipartimento alla salute, banda larga e cooperative della Provincia autonoma di Bolzano, avente ad oggetto «Importo del *payback* per dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 ai sensi del decreto del Ministero della salute 6 ottobre 2022» e il relativo allegato 1 (individuazione del fatturato annuo per singolo fornitore di dispositivi medici, anni 2015 - 2018);

e) decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 luglio 2022, recante «Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 216 del 15 settembre 2022;



f) decreto del Ministero della salute del 6 ottobre 2022, recante «Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 251 del 26 ottobre 2022;

g) nonché per l'annullamento di ogni atto comunque connesso, preordinato e conseguente.

Nonché per:

1. in via preliminare, disporre l'abbreviazione dei termini di cui agli articoli 71, comma 5, e 73, comma 1, c.p.a. della metà, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 53 c.p.a.;

2. in via pregiudiziale, disporre la trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per l'esame delle questioni di incostituzionalità sollevate dalla ricorrente relativamente all'art. 8 del decreto-legge n. 34/2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 56/2023, in riferimento alle seguenti norme della Costituzione: art. 3, che garantisce l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge e che tutela il legittimo affidamento nella certezza e stabilità dei rapporti giuridici; art. 24, che garantisce a tutti il diritto di ottenere tutela giurisdizionale per i propri diritti e legittimi interessi;

3. sempre in via pregiudiziale, disporre la trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per l'esame delle questioni di incostituzionalità sollevate dalla ricorrente relativamente all'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, come modificato e integrato dall'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, in riferimento alle seguenti norme della Costituzione: art. 3, che garantisce l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge e che tutela il legittimo affidamento nella certezza e stabilità dei rapporti giuridici; art. 42, in base al quale la proprietà privata può essere espropriata solo nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo; art. 53, in base al quale tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva e il sistema tributario è informato a criteri di progressività;

4. sempre in via pregiudiziale, rimettere alla Corte di giustizia dell'Unione europea la questione di legittimità comunitaria dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015, come modificato e integrato dall'art. 18 del decreto-legge n. 115/2022, per incompatibilità con l'art. 1 del Protocollo addizionale della CEDU, con l'art. 17 della Carta sui diritti fondamentali dell'Unione europea e con l'art. 6 del TUE;

5. nel merito, annullare e, comunque, dichiarare illegittimi, anche in via derivata, i provvedimenti impugnati ed ogni altro atto ad essi preordinato, conseguente o connesso, per i motivi esposti nel presente ricorso e per tutte le ragioni spiegate nei precedenti ricorsi, da intendersi integralmente trascritte e riproposte con il presente atto, e, in ogni caso, con la migliore statuizione;

6. in ogni caso, condannare parte resistente a pagare le spese e i compensi professionali del giudizio, oltre accessori di legge, e a rimborsare alla ricorrente il contributo unificato versato per proporre il presente ricorso.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della salute e di Ministero dell'economia e delle finanze e di Presidenza del Consiglio dei ministri e di Regione Piemonte e di Regione autonoma Valle D'Aosta e di Provincia autonoma di Bolzano e di Regione Veneto e di Regione Emilia Romagna e di Regione Toscana e di Regione Marche e di Presidenza del Consiglio dei ministri Conferenza Stato regioni ed unificata e di Regione Fvg;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2023 la dott.ssa Francesca Ferrazzoli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

*I. — I fatti di causa.*

La ricorrente, azienda fornitrice di dispositivi medici per il Servizio sanitario nazionale (d'ora in poi solo SSN), ha impugnato i provvedimenti di cui in epigrafe, con cui sono stati stabiliti i tetti di spesa a livello nazionale e regionale, per le annualità 2015-2018, per l'acquisto dei dispositivi medici ed è stato previsto che l'eventuale superamento del tetto di spesa regionale è a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici.

Con motivi aggiunti, la ricorrente ha impugnato i provvedimenti regionali con i quali, sono stati adottati i provvedimenti attuativi dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, per procedere al ripiano dello sfioramento del tetto di spesa a carico delle aziende fornitrici.

La ricorrente ha dedotto, oltre a plurime censure in via diretta, anche vari profili di illegittimità costituzionale.

In particolare, l'art. 17, comma 1, lett. c), del decreto-legge n. 98 del 2011 ha previsto — con decorrenza dal primo gennaio 2013 — che la spesa sostenuta dal SSN per l'acquisto dei dispositivi medici avrebbe dovuto essere fissata entro un tetto a livello nazionale e un tetto a livello di ogni singola regione.



Il valore assoluto dell'onere a carico del SSN per l'acquisto dei dispositivi medici, a livello nazionale e per ciascuna regione, avrebbe dovuto essere annualmente determinato dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Le regioni avrebbero dovuto monitorare l'andamento della spesa per acquisto dei dispositivi medici: l'eventuale superamento del predetto valore sarebbe stato recuperato interamente a carico della Regione attraverso misure di contenimento della spesa sanitaria regionale o con misure di copertura a carico di altre voci del bilancio regionale.

Successivamente, l'art. 9-ter del decreto-legge n. 78 del 2015 ha stabilito, per quanto di interesse in questa sede, che «9. L'eventuale superamento del tetto di spesa regionale di cui al comma 8, come certificato dal decreto ministeriale ivi previsto, è posto a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per una quota complessiva pari al 40 per cento nell'anno 2015, al 45 per cento nell'anno 2016 e al 50 per cento a decorrere dall'anno 2017. Ciascuna azienda fornitrice concorre alle predette quote di ripiano in misura pari all'incidenza percentuale del proprio fatturato sul totale della spesa per l'acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale. Le modalità procedurali del ripiano sono definite, su proposta del Ministero della salute, con apposito accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

Il decreto-legge n. 115 del 2022 ha introdotto, nell'ambito dell'art. 9-ter di cui, il comma 9-bis, per il quale «In deroga alle disposizioni di cui all'ultimo periodo del comma 9 e limitatamente al ripiano dell'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 dichiarato con il decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 8, le regioni e le province autonome definiscono con proprio provvedimento, da adottare entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del predetto decreto ministeriale, l'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno, previa verifica della documentazione contabile anche per il tramite degli enti del servizio sanitario regionale. Con decreto del Ministero della salute da adottarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale di cui al primo periodo, sono adottate le linee guida propedeutiche alla emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali».

Il Ministero della salute, con decreto del 6 luglio 2022, ha individuato i criteri di definizione del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, fissando per ciascuno dei predetti anni il predetto tetto per tutte le regioni al 4,4% del fabbisogno sanitario regionale *standard*.

Infine, con decreto del 6 ottobre 2022, il Ministero della salute, a seguito dell'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, ha adottato le linee propedeutiche per l'emanazione dei provvedimenti regionali di recupero dei relativi importi nei confronti delle singole aziende fornitrici.

L'esecutività dei provvedimenti impugnati nel ricorso in trattazione è stata sospesa, in via interinale, con apposita ordinanza cautelare i cui effetti si intendono confermati nella presente sede, nelle more della deliberazione della questione di costituzionalità.

## 2. – La rilevanza della questione.

È opinione del Tribunale amministrativo regionale che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78 del 2015, per contrasto con gli articoli 3, 23, 41 e 117 della Costituzione.

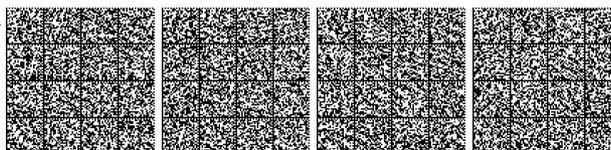
La norma in questione, per la sua chiarezza testuale, non si presta a interpretazioni adeguatrici, comportando il rigetto del ricorso, con conseguente obbligo di parte ricorrente di provvedere al ripianamento del tetto di spesa con pagamento delle somme richieste dalle regioni.

## 3. – La non manifesta infondatezza della questione.

3.1. La Corte costituzionale si è già pronunciata, con la sentenza n. 70 del 2017, sulla legittimità dell'istituto del *pay back* con riferimento ai farmaci, escludendo il contrasto con l'art. 3 della Costituzione in quanto la *ratio* della disposizione «è espressamente individuata nella finalità di favorire lo sviluppo e la disponibilità dei farmaci innovativi, in un contesto di risorse limitate» con la conseguenza che «la compartecipazione al ripianamento della spesa per l'innovazione farmaceutica è suscettibile di tradursi in un incentivo ad investire in tale innovazione».

Nel caso in esame, invece, il legislatore non ha individuato alcuna finalità precisa che legittima la disposizione impugnata se non quella di ripianare il disavanzo sanitario.

Inoltre, diversamente da quanto avviene per il *pay back* farmaceutico, l'acquisto dei dispositivi medici — il cui fabbisogno, e quindi l'entità della fornitura, è determinato in via unilaterale da parte dell'amministrazione — avviene all'esito di gare pubbliche e il prezzo è il risultato della libera concorrenza tra le aziende che vi partecipano.



3.2. Nella vicenda di cui trattasi, si dubita del contrasto della disposizione normativa in questione con l'art. 41 della Costituzione, ritenendosi che sia stato delineato un sistema nel suo complesso irragionevole, in quanto comprime l'attività imprenditoriale attraverso prescrizioni eccessive, non considerando che le imprese hanno partecipato a gare pubbliche ove vige un criterio di sostenibilità dell'offerta in base al quale i ribassi proposti, proprio al fine di assicurare la serietà dell'offerta, devono risultare sostenibili in termini di margine di guadagno.

In particolare, il sistema, per come delineato dalla normativa di cui trattasi, prevede che:

le regioni, nonostante vi sia la fissazione di un tetto di spesa regionale predeterminato sulla base di criteri indicati dal legislatore, possono acquistare i dispositivi medici anche superando il predetto tetto di spesa;

le aziende fornitrici dei dispositivi medici non partecipano alla determinazione del predetto tetto di spesa e non possono controllare in alcun modo un eventuale superamento di questo da parte delle regioni;

il fabbisogno dei dispositivi medici è stabilito unilateralmente dagli enti del SSR che bandiscono le gare e aggiudicano la fornitura all'esito di una procedura concorrenziale;

le aziende fornitrici sono chiamate a ripianare pro quota lo scostamento dal tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici che è stato fissato a distanza di anni;

le aziende fornitrici hanno calcolato il prezzo da proporre in sede di gara in base ai costi di produzione e al margine di utile atteso, senza poter preventivamente quantificare in concreto e nel suo esatto ammontare l'impatto economico che avrebbe avuto l'applicazione della normativa sul *pay back*.

In tal modo vengono erosi gli utili, senza la garanzia che permanga un minimo ragionevole margine di utile e addirittura senza che siano coperti i costi (atteso che la norma, per determinare l'ammontare del ripiano, fa riferimento al fatturato e non invece al margine di utile).

Inoltre, il legislatore ha fissato il tetto regionale di spesa annuale per l'acquisto dei dispositivi medici, con riferimento agli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, solo con il decreto ministeriale 6 luglio 2022 e, pertanto, quando il periodo di riferimento era oramai interamente decorso.

Le regioni hanno, quindi, acquistato i dispositivi medici in questione senza poter avere come riferimento un tetto di spesa regionale predefinito, mentre le aziende fornitrici di dispositivi medici hanno partecipato alle gare indette dalle amministrazioni regionali senza poter prevedere quale sarebbe stato l'impegno economico loro richiesto in conseguenza del *pay back* e senza poter formulare in alcun modo un'offerta economica che tenesse conto degli effettivi costi da sostenere con riferimento a ogni singola fornitura.

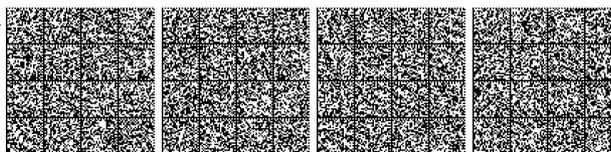
Tutto ciò determina un ingiustificato sacrificio dell'iniziativa economica privata, la cui limitazione può considerarsi legittima solo se il bilanciamento tra lo svolgimento dell'iniziativa economica privata e la salvaguardia dell'utilità sociale risponde ai principi di ragionevolezza e proporzionalità e non è perseguita con misure incongrue.

È stato infatti precisato che «gli interventi del legislatore, pur potendo incidere sull'organizzazione dell'impresa privata, non possono perseguire l'utilità sociale con prescrizioni eccessive, tali da «condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica [...], sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative» (sentenza n. 548 del 1990) o in maniera arbitraria e con misure palesemente incongrue» (sentenza Corte costituzionale n. 113 del 2022).

3.3. Le disposizioni normative di cui trattasi appaiono, inoltre, violare anche gli articoli 3 e 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), sotto il profilo dell'affidamento, della ragionevolezza e dell'irretroattività, in quanto la previsione dei tetti regionali di spesa e la conseguente quantificazione della quota complessiva di ripiano posta a carico delle aziende fornitrici determinano una compromissione sostanziale dell'utile calcolato dall'azienda al momento della partecipazione alle gare indette dalle regioni, potendo anche causare l'azzeramento di detto utile.

L'art. 9-ter non ha consentito alle aziende fornitrici di individuare in modo chiaro e preciso la prestazione economica loro richiesta in concreto in sede di gara, in quanto non solo non è stato previamente determinato il tetto regionale di spesa, ma non sono state indicate puntualmente neanche le modalità di calcolo di questo, determinandosi di conseguenza un'incertezza del sinallagma contrattuale.

La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea afferma costantemente che il principio della certezza del diritto esige che una normativa che possa comportare conseguenze svantaggiose per i privati sia chiara e precisa e che la sua applicazione sia prevedibile per gli amministrati (Corte, Terza sezione, del 12 dicembre 2013, *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, in C- 362/12 e Corte, Grande Sezione, del 7 giugno 2005, *Vereniging voor Energie, Milieu en Waterin*, in C-17/03, ma anche Corte, Terza Sezione, sentenza 10 settembre 2009, *Plantanol GmbH & Co. KG*, in C-201/08).



È poi da rilevare, che il comma 8 dell'art. 9-ter, nella sua versione originaria, vigente sino al 31 dicembre 2018, disponeva che «Con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 settembre di ogni anno, è certificato in via provvisoria l'eventuale superamento del tetto di spesa a livello nazionale e regionale di cui al comma 1, lettera b), per l'acquisto di dispositivi medici, sulla base dei dati di consuntivo relativi all'anno precedente, rilevati dalle specifiche voci di costo riportate nei modelli di rilevazione economica consolidati regionali CE, di cui al decreto del Ministro della salute 15 giugno 2012, pubblicato nel Supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 159 del 10 luglio 2012, salvo conguaglio da certificare con il decreto da adottare entro il 30 settembre dell'anno successivo, sulla base dei dati di consuntivo dell'anno di riferimento».

Tuttavia, tale disposizione è rimasta lettera morta atteso che sino al 2022 non è stata effettuata alcuna verifica sui tetti di spesa, circostanza che ha comportato l'inserimento del comma 9-bis per il quale «In deroga alle disposizioni di cui all'ultimo periodo del comma 9 e limitatamente al ripiano dell'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 dichiarato con il decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 8, le regioni e le province autonome definiscono con proprio provvedimento, da adottare entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del predetto decreto ministeriale, l'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno, previa verifica della documentazione contabile anche per il tramite degli enti del servizio sanitario regionale. Con decreto del Ministero della salute da adottarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale di cui al primo periodo, sono adottate le linee guida propedeutiche alla emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali».

Tale previsione normativa, intervenuta nel 2022 e volta a definire il tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, appare violativa dei profili dell'affidamento, della ragionevolezza e dell'irretroattività, atteso che va ad incidere su rapporti contrattuali già chiusi, le cui condizioni contrattuali si erano cristallizzate nei contratti già da tempo conclusi tra le parti.

3.4. La norma in esame appare altresì in contrasto con i parametri costituzionali di cui all'art. 23 della Costituzione.

Il prelievo economico disposto sul fatturato delle aziende fornitrici può essere inquadrato nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge senza la volontà della persona destinataria, di cui all'art. 23 della Costituzione, non avendo invece natura tributaria.

La destinazione difatti resta quella sanitaria atteso che garantisce il mantenimento dei prelievi economici — disposti anche attraverso la compensazione — all'interno del SSR (*cf.* il comma 9-bis dell'art. 9-ter del decreto-legge n. 78 del 2015, conv. in legge n. 125 del 2015, introdotto dal decreto-legge n. 115 del 2022 che dispone che «Le regioni e le province autonome effettuano le conseguenti iscrizioni sul bilancio del settore sanitario 2022...»).

Tuttavia si tratta di un'imposizione patrimoniale adottata in assenza della previsione a livello legislativo di «specifici e vincolanti criteri direttivi, idonei ad indirizzare la discrezionalità amministrativa nella fase di attuazione della normativa primaria» (sentenza Corte costituzionale n. 83 del 2015).

In particolare, rimangono indeterminati i criteri per la fissazione da parte delle amministrazioni dei tetti regionali di spesa; inoltre sono del tutto assenti criteri idonei a considerare la molteplicità e la diversità dei dispositivi medici da ricomprendere nel calcolo dell'ammontare complessivo della spesa rilevante ai fini del *pay back* di cui trattasi e conseguentemente della diversa tipologia dei destinatari dell'imposizione.

Inoltre, l'indeterminatezza sui criteri concreti da seguire per la fissazione del tetto regionale è ancora più evidente ove si consideri che il mercato dei dispositivi medici è vastissimo e ricomprende beni tra loro notevolmente diversi e tipologie di fornitura disparate, tanto da far ritenere di essere in presenza di mercati diversi, in quanto rispondenti a dinamiche e logiche differenti.

Di tale diversità il legislatore non si è, tuttavia, curato in alcun modo lasciando conseguentemente in maniera del tutto irragionevole un amplissimo potere all'amministrazione al riguardo, la quale, a sua volta, non si è preoccupata di calibrarlo in ragione della diversità dei beni forniti.

La giurisprudenza costituzionale ha precisato che la prestazione patrimoniale imposta può ritenersi costituzionalmente legittima anche quando la legge non ne stabilisce compiutamente gli estremi, ma ne demanda la determinazione al potere esecutivo, purché, in questo caso, indichi i criteri e i limiti idonei a circoscrivere l'esercizio di tale potere. La norma contenuta nell'art. 23 della Costituzione, infatti, essendo stabilita a garanzia della libertà e proprietà individuale, esige che la stessa disposizione legislativa, che impone la prestazione, indichi i criteri limitativi della discrezionalità del potere esecutivo (in tal senso sentenza Corte costituzionale n. 70 del 1960). E ciò, come si è visto, nel caso in esame non è invece avvenuto.



Deve poi rilevarsi che la norma in questione dovrebbe trovare la sua *ratio* nella corresponsabilizzazione delle aziende fornitrici che traggono vantaggio dalle forniture agli enti del SSN attraverso la loro compartecipazione agli oneri derivanti dal superamento dei tetti regionali di spesa.

Tuttavia, la norma in questione per determinare l'ammontare del ripiano fa riferimento al fatturato e non al margine di utile colpendo in questo modo l'intero reddito dell'impresa, mancando del tutto la predisposizione di un meccanismo che consenta di tassare separatamente e più severamente solo l'eventuale parte di reddito suppletivo connessa alla posizione privilegiata dell'attività esercitata con la pubblica amministrazione.

Per altro verso, anche la stessa previsione in quanto operante a regime e pertanto senza che alcun limite temporale sia stato posto al sistema di contribuzione così introdotto si pone in contrasto con la previsione di cui all'art. 23 della Costituzione.

Infatti, la richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale è costante nel giustificare temporanei interventi impositivi differenziati, volti a richiedere un particolare contributo solidaristico a soggetti privilegiati, in circostanze eccezionali.

Invece la norma censurata non è contenuta in un arco temporale predeterminato, né il legislatore ha provveduto a corredarla di strumenti finalizzati a verificare il perdurare della necessità di una siffatta compartecipazione, determinando conseguentemente un'imposizione strutturale, da applicarsi a partire dal 2015, senza limiti di tempo.

#### 4. Conclusioni.

Il presente giudizio va quindi sospeso, con trasmissione, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953, degli atti alla Corte costituzionale, affinché decida della questione di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, incidentalmente si pone.

Devono essere infine ordinati gli adempimenti di notificazione e di comunicazione della presente ordinanza, nei modi e nei termini indicati nel dispositivo.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, per contrasto con gli articoli 3, 23, 41 e 117 della Costituzione.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio sino alla definizione del giudizio incidentale sulla questione di legittimità costituzionale.*

*Dispone altresì l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria, alle parti del presente giudizio ed al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Manda altresì alla Segreteria di comunicare la presente ordinanza al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

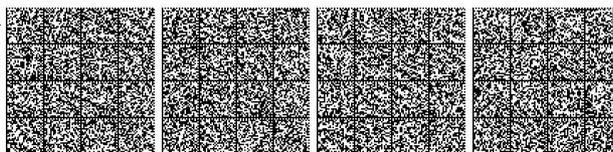
Maria Cristina Quiligotti, Presidente;

Claudia Lattanzi, consigliere;

Francesca Ferrazzoli, primo referendario, estensore.

*Il Presidente: QUILIGOTTI*

*L'estensore: FERRAZZOLI*



## N. 49

*Ordinanza del 7 marzo 2024 della Corte costituzionale emessa nel corso del giudizio di legittimità costituzionale sul ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri contro Regione Calabria*

**Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente (NCC) – Divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3 dell'art. 10-bis del decreto-legge n. 135 del 2018, come convertito.**

- Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 10-bis, comma 6.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

Composta da:

Augusto Antonio Barbera - Presidente;  
Franco Modugno - Giudice;  
Giulio Prosperetti - Giudice;  
Giovanni Amoroso - Giudice;  
Francesco Viganò - Giudice;  
Luca Antonini - Giudice;  
Stefano Petitti - Giudice;  
Angelo Buscema - Giudice;  
Emanuela Navarretta - Giudice;  
Maria Rosaria San Giorgio - Giudice;  
Filippo Patroni Griffi - Giudice;  
Marco D'Alberti - Giudice;  
Giovanni Pitruzzella - Giudice;  
Antonella Sciarrone Alibrandi - Giudice;

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 24 aprile 2023, n. 16, recante «Autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23 giugno 2023, depositato in cancelleria il 27 giugno 2023, iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - 1<sup>a</sup> Serie speciale - n. 31 dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;  
udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2024 il Giudice relatore Luca Antonini;  
uditi l'Avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avv. Domenico Gullo per la Regione Calabria;  
deliberato nella Camera di consiglio del 7 febbraio 2024.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 23 giugno 2023 e depositato il successivo 27 giugno (reg. ric. n. 20 del 2023), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 24 aprile 2023, n. 16, recante «Autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC)», in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 118, primo e secondo comma, della Costituzione;

che la disposizione impugnata stabilisce, al comma 1: «[a] fine di fronteggiare l'incremento della domanda e garantire i servizi di trasporto in considerazione dell'aumento dei flussi turistici verso la Calabria, il competente Dipartimento, considerata la valenza regionale del servizio, rilascia alla Ferrovie della Calabria S.r.l.», già abilitata allo svolgimento del servizio di noleggio di autobus con conducente, «titoli autorizzatori non cedibili, nell'ambito del territorio della Regione Calabria», ai fini dello svolgimento del servizio di noleggio con conducente (d'ora innanzi: NCC) di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di



linea); al comma 2, che tali autorizzazioni sono rilasciate «nel limite massimo di duecento autovetture, proporzionato alle esigenze dell'utenza, previa verifica del possesso dei requisiti di cui all'art. 6 della legge n. 21/1992 e nelle more della specifica disciplina normativa, da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge»;

che il ricorrente ritiene che l'impugnato art. 1 — disponendo il rilascio delle suddette autorizzazioni e individuando direttamente il destinatario delle stesse, a prescindere dalla pubblicazione di un bando di «pubblico concorso» — violi, anzitutto, l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, in relazione alla materia «tutela della concorrenza», perché si porrebbe in conflitto, per un verso, con gli artt. 5, comma 1, e 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992 e, per altro verso, con l'art. 10-*bis*, comma 6, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12;

che, quanto al primo profilo della suddetta censura, la difesa statale evidenzia, in particolare, che il legislatore regionale avrebbe individuato direttamente il beneficiario delle autorizzazioni *de quibus*, precludendo la competizione tra gli operatori economici del settore prevista dalle richiamate norme interposte, secondo cui i comuni, una volta stabiliti i requisiti e le condizioni per il conseguimento delle autorizzazioni all'esercizio del servizio di NCC, le rilasciano previa pubblicazione di un «bando di pubblico concorso»;

che, quanto al secondo profilo della stessa censura, la difesa statale osserva che l'art. 10-*bis* del decreto-legge n. 135 del 2018, come convertito, al comma 3 prevede l'istituzione, entro un anno dall'entrata in vigore del medesimo decreto-legge, di un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio di taxi e di quelle titolari di autorizzazione per il servizio di NCC, affidando poi a un apposito decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti l'individuazione delle specifiche tecniche di attuazione e delle modalità di registrazione delle suddette imprese; quindi, al comma 6, stabilisce che, «fino alla piena operatività» di detto archivio informatico, non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC con autovettura, motocarozzetta e natante;

che, pertanto, non essendo ancora operativo il registro in discorso, l'impugnato art. 1 della legge della Regione Calabria n. 16 del 2023 si porrebbe in aperto contrasto con il divieto posto dal citato art. 10-*bis*, comma 6;

che sarebbe altresì violato l'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto, ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata priverebbe i comuni delle funzioni agli stessi affidate dal citato art. 5, comma 1, della legge n. 21 del 1992, così pregiudicando il principio di sussidiarietà;

che si è costituita in giudizio la Regione Calabria, nella persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, chiedendo di dichiarare inammissibili o, comunque, non fondate le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri;

che la resistente premette che la ragione ispiratrice della disposizione impugnata andrebbe ravvisata nell'esigenza di ovviare, tramite il potenziamento del servizio di NCC, alla grave carenza dell'offerta del trasporto pubblico non di linea, in considerazione dell'aumento delle richieste turistiche di mobilità, oltre che delle peculiari condizioni territoriali della Regione e delle carenze infrastrutturali che la connotano;

che tale esigenza sarebbe sorta a causa dell'«indiscriminato blocco all'esercizio dell'attività economica in oggetto» disposto dal citato art. 10-*bis*, commi 3 e 6, del decreto-legge n. 135 del 2018, come convertito, stante l'inoperatività del registro informatico da esso contemplato;

che, in ogni caso, secondo la Regione, l'impugnato art. 1 non sarebbe «riconducibile al perimetro di operatività» degli artt. 5, comma 1, e 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992;

che il rilascio delle autorizzazioni previsto dal suddetto art. 1, infatti, sarebbe sottoposto a precisi «limiti e condizioni», in particolare in quanto circoscritto nel limite massimo di duecento autovetture e consentito solo nelle more dell'introduzione della disciplina normativa regionale di settore, da adottare entro un anno dall'entrata in vigore della stessa legge della Regione Calabria n. 16 del 2023;

che, inoltre, diversamente da quanto stabilito dalla legge n. 21 del 1992, esso avrebbe ad oggetto titoli non cedibili;

che, pertanto, la suddetta normativa regionale sarebbe distinta da quella di cui agli evocati artt. 5, comma 1, e 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992, essendo piuttosto riconducibile a quella avente ad oggetto i «titoli autorizzatori temporanei o stagionali, non cedibili», di cui all'art. 6, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, disposizione vigente al momento dell'adozione della legge della Regione Calabria n. 16 del 2023, anche se successivamente abrogata dall'art. 3, comma 10, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136;



che, secondo la resistente, la censura di violazione della competenza statale nella materia «tutela della concorrenza» sarebbe priva di pregio anche nel secondo profilo in cui è articolata, in quanto il divieto di cui all'art. 10-*bis*, comma 6, del decreto-legge n. 135 del 2018, come convertito, non potrebbe tuttora «ostare al legittimo esercizio d[elle] funzioni legislative» regionali;

che la censura prospettata in riferimento all'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione sarebbe inammissibile, perché affetta da «tratti di incertezza» e generica, o, comunque, non fondata, giacché l'impugnato art. 1 non inciderebbe sulle attribuzioni comunali previste dall'art. 5, comma 1, della legge n. 21 del 1992, il cui esercizio è tuttora precluso dal suddetto divieto statale di rilascio di nuove autorizzazioni;

che l'Associazione nazionale imprese trasporto viaggiatori (ANITRAV) ha depositato, in qualità di *amicus curiae*, un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale del 20 dicembre 2023;

che l'*amicus*, rilevato preliminarmente come l'intervento del legislatore regionale sia funzionale a porre rimedio al grave squilibrio, riscontrabile anche su scala nazionale, tra la domanda e l'offerta dei servizi pubblici di trasporto non di linea, ritiene che plurimi profili di contrasto con la Costituzione derivino, non dalla disposizione impugnata dal ricorrente, ma dall'art. 10-*bis*, comma 6, del decreto-legge n. 135 del 2018, come convertito, del quale sollecita, pertanto, l'autorimessione da parte di questa Corte.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria n. 16 del 2023, il quale dispone: *a)* che, allo scopo di far fronte all'incremento della domanda dovuto all'aumento dei flussi turistici e garantire i servizi di trasporto, il competente Dipartimento regionale rilascia alla Ferrovie della Calabria S.r.l. «titoli autorizzatori non cedibili» per lo svolgimento del servizio di NCC di cui alla legge n. 21 del 1992 (comma 1); *b)* che tali autorizzazioni sono rilasciate «nel limite massimo di duecento autovetture, proporzionato alle esigenze dell'utenza, previa verifica del possesso dei requisiti di cui all'art. 6 della legge n. 21/1992 e nelle more della specifica disciplina normativa, da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge» (comma 2);

che il ricorrente muove due ordini di censure all'impugnato art. 1, ritenendo che leda l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, in relazione alla materia «tutela della concorrenza», e l'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione, in riferimento al principio di sussidiarietà;

che, secondo il primo motivo di censura, la disposizione oggetto di doglianza si porrebbe in contrasto, da un lato, con gli artt. 5, comma 1, e 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992, alla stregua dei quali i comuni, una volta stabiliti i requisiti e le condizioni per il conseguimento delle autorizzazioni all'esercizio del servizio di NCC, le rilasciano previa pubblicazione di un «bando di pubblico concorso»; dall'altro, con l'art. 10-*bis*, comma 6, del decreto-legge n. 135 del 2018, come convertito, che preclude la concessione di nuove autorizzazioni all'esercizio del servizio di NCC fino alla «piena operatività» del registro informatico pubblico nazionale introdotto dal precedente comma 3 e non ancora operativo;

che, quanto al secondo motivo di censura, ad avviso del ricorrente la disposizione impugnata priverebbe i comuni delle funzioni affidate loro dal citato art. 5, comma 1, della legge n. 21 del 1992;

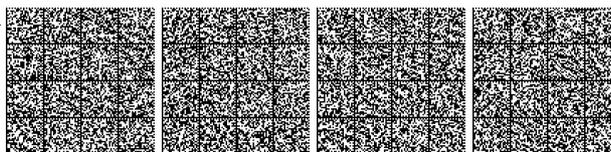
che, prendendo le mosse dal dedotto *vulnus* all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, deve essere *in limine* invertito l'ordine dei profili di doglianza prospettato nel ricorso;

che, in tale prospettiva, la censura statale di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione deve essere esaminata innanzitutto con riguardo all'asserita violazione della norma parametro di cui all'art. 10-*bis*, comma 6, del decreto-legge n. 135 del 2018, come convertito, in quanto struttura, in sostanza, un divieto di rilascio di nuove autorizzazioni al servizio di NCC;

che questo divieto, infatti, deriva dal comma 3 del medesimo art. 10-*bis* — laddove prevede l'istituzione di «un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi [...] e di quelle di autorizzazione per il servizio» di NCC e demanda a un decreto «del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti» l'individuazione delle «specifiche tecniche di attuazione e [del]le modalità con le quali le predette imprese dovranno registrarsi» — e, in particolare, dal successivo comma 6, secondo cui, «fino alla piena operatività» del medesimo registro, «non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio» di NCC;

che la censura in parola è del resto logicamente preliminare rispetto alla prospettata violazione del primo gruppo di norme parametro — artt. 5, comma 1, e 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992 — indicate dal ricorso statale, che si pongono a valle di detto divieto, riguardando le modalità di affidamento delle autorizzazioni stesse;

che sussiste un evidente rapporto di necessaria pregiudizialità (ordinanza n. 94 del 2022) tra la questione promossa dal ricorrente in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione e quelle derivanti dai dubbi di legittimità costituzionale che suscita la disciplina recata dall'art. 10-*bis*, comma 6, del decreto-legge n. 135



del 2018, come convertito, le quali si configurano come «logicamente pregiudizial[i] e strumental[i]» alla definizione dell'odierno giudizio (*ex plurimis*, ordinanze n. 94 del 2022, n. 18 del 2021; nello stesso senso, ordinanza n. 114 del 2014);

che, del resto, «non può [...] ritenersi che proprio la Corte [...] sia tenuta ad applicare leggi incostituzionali» (ordinanza n. 22 del 1960), giungendosi altrimenti al paradosso che, sino a quando una questione su di esse non sia sollevata in via incidentale dal giudice comune, venga dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa sulla base di un'altra, assunta a parametro interposto, a sua volta in contrasto con la Costituzione;

che è quindi pregiudizialmente necessario, al fine della definizione del presente giudizio, affrontare la questione della legittimità costituzionale del divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC, stabilito fino alla piena operatività del suddetto registro informatico;

che tale registro non era operativo al momento dell'adozione della disposizione impugnata, dal momento che l'efficacia del decreto ministeriale di cui al comma 3 dell'art. 10-*bis*, che ne ha stabilito la piena operatività a decorrere dal 2 marzo 2020 (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, decreto del Capo Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale, del 19 febbraio 2020, n. 4), è stata, il giorno seguente, sospesa e differita (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, decreto del Capo Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale, del 20 febbraio 2020, n. 86) sino all'adozione del decreto previsto dal comma 2 dello stesso art. 10-*bis*, diretto alla determinazione delle specifiche tecniche del foglio di servizio in formato elettronico, che, tuttavia, non è stato emanato;

che questa Corte ha già esaminato, con la sentenza n. 56 del 2020, proprio in relazione a un ricorso in via principale della Regione Calabria, il divieto stabilito dall'art. 10-*bis*, comma 6, del decreto-legge n. 135 del 2018, come convertito, escludendo «un'irragionevole restrizione della concorrenza a vantaggio dei titolari di licenze per taxi, per le quali il divieto temporaneo di rilascio non opera», ma solo nella misura in cui «il numero delle imprese operanti nel settore» veniva bloccato «per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro»;

che in forza del permanere del blocco all'ingresso di nuovi NCC dopo più di cinque anni dalla entrata in vigore del decreto-legge n. 135 del 2018, come convertito, si deve ritenere che tale «tempo tecnico» si sia potuto protrarre in modo del tutto ingiustificato, al punto da condurre a dubitare della legittimità costituzionale della modalità con cui il suddetto art. 10-*bis*, comma 6, ha stabilito il divieto di cui si discute;

che i dubbi di costituzionalità non possono essere esclusi perché riconducibili a «un mero inconveniente di fatto», ovvero a mere «circostanze contingenti attinenti alla [...] concreta applicazione» della disposizione (*ex plurimis*, sentenza n. 170 del 2017), non idonee secondo la giurisprudenza di questa Corte a introdurre il giudizio di legittimità costituzionale di una norma;

che essi, infatti, derivano dalla «stessa struttura» (sentenza n. 132 del 2018) del «meccanismo normativo» previsto dalla disposizione in oggetto e dalla «sua combinazione» (sentenza n. 166 del 2022) con le previste modalità dirette a dare «piena operatività [a]ll'archivio informatico pubblico nazionale»;

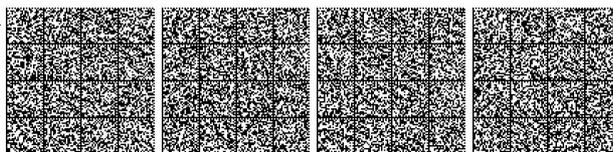
che è proprio tale combinazione a consentire la possibilità di bloccare per un tempo indefinito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC, come in effetti è sino a ora avvenuto;

che la non manifesta infondatezza della questione pregiudiziale sull'art. 10-*bis*, comma 6, del decreto-legge n. 135 del 2018, come convertito, si pone in relazione agli artt. 3, in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione;

che, alla luce di «un "apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la 'causa' normativa che la deve assistere"» (da ultimo, sentenza n. 195 del 2022), si può dubitare dell'intrinseca razionalità della suddetta norma;

che altresì si può dubitare, in riferimento al principio di proporzionalità, dell'esistenza di una connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che questi intende perseguire (*ex plurimis*, sentenza n. 8 del 2024);

che, secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica privata solo «allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda, oltre che alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, come sancito dall'art. 41, comma secondo, della Costituzione, all'utilità sociale» (sentenza n. 150 del 2022; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 151 e n. 47 del 2018, n. 16 del 2017 e n. 56 del 2015);



che, tuttavia, si può dubitare che la disposizione statale in oggetto, per come strutturata, sia riconducibile a un motivo di utilità sociale o a un interesse della collettività, apparendo piuttosto rispondere a un'istanza protezionistica;

che questa Corte ha chiarito come blocchi o sospensioni delle autorizzazioni funzionali all'esercizio di attività economiche possono tradursi in «una indebita barriera all'ingresso nel mercato», ponendosi «in contrasto, altresì, con la libertà formale di accesso al mercato garantita dal primo comma dell'art. 41 della Costituzione» (sentenza n. 7 del 2021);

che questa Corte ha anche di recente evidenziato che proprio il mercato del trasporto pubblico non di linea è «caratterizzato, come più volte ha rimarcato l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (da ultimo, mediante segnalazione del 3 novembre 2023, rif. n. S4778), da una inadeguata apertura all'ingresso di nuovi soggetti» (sentenza n. 8 del 2024);

che la necessità di evitare ingiustificate barriere nello specifico settore del trasporto di persone mediante il servizio di NCC è stata di recente precisata anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, chiarendo che restrizioni alla libertà di stabilimento possono essere ammesse solo a condizione, «in primo luogo, di essere giustificate da un motivo imperativo di interesse generale e, in secondo luogo, di rispettare il principio di proporzionalità, il che implica che esse siano idonee a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per conseguirlo» (sentenza 8 giugno 2023, in causa C-50/21, *Prestige and Limousine SL*);

che si può quindi dubitare della conformità della norma in questione alla libertà di stabilimento di cui all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), così come interpretata dalla Corte di giustizia;

che, pertanto, questa Corte non può esimersi, ai fini della definizione del presente giudizio, dal risolvere pregiudizialmente le questioni, come sopra prospettate, della legittimità costituzionale del divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC stabilito all'art. 10-bis, comma 6, del decreto-legge n. 135 del 2018, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 49 TFUE.

*P.Q.M.*

*La Corte costituzionale*

1) solleva, disponendone la trattazione innanzi a sé, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, comma 6, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (*Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, in riferimento agli articoli 3, 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

2) sospende il presente giudizio fino alla definizione delle questioni di legittimità costituzionale di cui sopra;

3) ordina che la cancelleria provveda agli adempimenti di legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2024.

*Il Presidente:* BARBERA

*Il redattore:* ANTONINI

24C00061

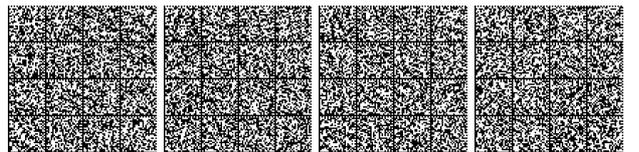
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-013) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

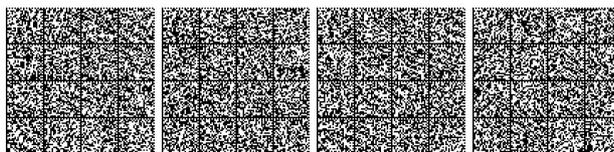
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

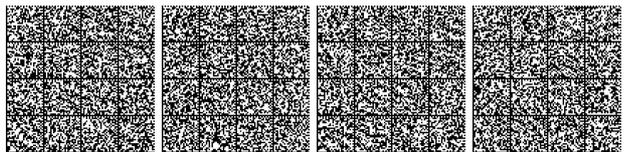
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024**

**GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)**

**CANONE DI ABBONAMENTO**

<b>Tipo A</b>	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52) *	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI** (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € <b>86,72</b>
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € <b>55,46</b>

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica [editoria@ipzs.it](mailto:editoria@ipzs.it).

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ <b>18,00</b>

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

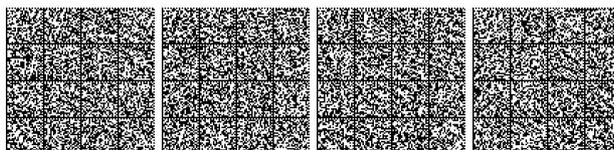
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

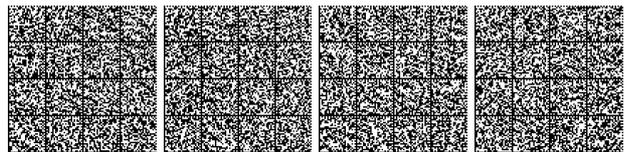
Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.  
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*





\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 4 0 3 2 7 \*

€ 9,00

