

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 17

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 29 aprile 2026

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. 56. Sentenza 28 gennaio - 27 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Liguria - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure (ARPAL) - Finanziamento - Utilizzo di un finanziamento ordinario annuale a valere sulle risorse del fondo regionale sanitario di parte corrente - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 4 agosto 2006, n. 20, art. 26, comma 1, lettera a).
- Costituzione, artt. 3, secondo comma, 32, 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettere e) ed m), e 119, primo comma.

Pag. 1

N. 57. Sentenza 10 marzo - 27 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Acque - Norme della Regione Piemonte - Modalità di calcolo del deflusso ecologico dei corsi d'acqua - Calcolo dinamico con un limite percentuale massimo sulla portata effettiva, anziché rispettando il concetto di deflusso minimo vitale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Norme della Regione Piemonte - Sostituzione di cartografia allegata a una precedente legge regionale, con l'effetto di riperimetrare il Parco naturale del Monte Fenera e l'area contigua della fascia fluviale del Po piemontese - Lesione della tutela dell'ambiente e del paesaggio, della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, del principio di copia-nificazione paesaggistica e del principio unionale di non deterioramento della qualità delle acque - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Piemonte 8 luglio 2025, n. 9, artt. 34, comma 2, e 50.
- Costituzione, artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s); direttiva 2000/60/CE, art. 4.

Pag. 9

N. 58. Sentenza 12 marzo - 27 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Udienza di comparizione predibattimentale - Provvedimenti del giudice - Possibile applicazione, in quanto compatibile, dell'art. 422 cod. proc. pen., che consente l'integrazione probatoria al giudice dell'udienza preliminare, ovvero, in via subordinata, la possibilità che il giudice possa disporre, anche d'ufficio, l'assunzione delle prove dalle quali appare evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere - Omessa previsione - Denunciata violazione di principi di ragionevolezza e di uguaglianza sostanziale, del principio di obbligatorietà dell'azione penale e del suo corollario di completezza delle indagini preliminari, nonché del principio, anche convenzionale, di ragionevole durata del processo - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 554-ter, introdotto dall'art. 32, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150.
- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, 111, secondo comma, 112 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1.

Pag. 20



N. 59. Sentenza 12 marzo - 27 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Chiusura delle indagini preliminari - Richiesta di archiviazione da parte del pubblico ministero - Opposizione della persona offesa - Inammissibilità nel merito - Ristoro in favore della persona indagata che, per effetto della opposizione, sia stata costretta a costituirsi nell'udienza da celebrarsi in camera di consiglio con il patrocinio obbligatorio di un difensore - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento e violazione del diritto di difesa. - Non fondatezza delle questioni.

– Codice di procedura penale, artt. 409 e 410.

– Costituzione, artt. 3 e 24.

Pag. 31

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 7. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 aprile 2026 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica – Autorizzazione e accreditamento strutture sanitarie – Norme della Regione autonoma Sardegna – Autorizzazione all'esercizio delle case della comunità e degli ospedali di comunità – Autorizzazione in via transitoria, per un periodo non superiore a dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 1 del 2026, previa produzione, da parte dei soggetti titolari competenti, della dichiarazione sostitutiva di atto notorio sulla sussistenza dei requisiti minimi autorizzativi strutturali, tecnologici ed organizzativi previsti dalla normativa vigente – Decadenza dell'autorizzazione transitoria in caso di mancata presentazione dell'istanza definitiva o di accertata carenza dei requisiti minimi.

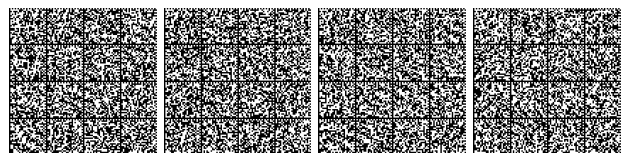
– Legge della Regione Sardegna 6 febbraio 2026, n. 1 (Legge di stabilità regionale 2026), art. 2, commi 20, 21 e 22.....

Pag. 41

N. 60. Ordinanza del Consiglio di Stato del 28 febbraio 2026

Sanità pubblica – Servizio sanitario nazionale (SSN) – Dispositivi medici – Previsione che il sistema di finanziamento del governo di tali dispositivi avviene attraverso il versamento da parte delle aziende che producono o commercializzano dispositivi medici di una quota non superiore allo 0,75 per cento del fatturato, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, derivante dalla vendita al Servizio sanitario nazionale dei dispositivi medici e delle grandi apparecchiature – Istituzione, nello stato di previsione del Ministero della salute, del fondo per il governo dei dispositivi medici alimentato ai sensi dell'art. 15, comma 2, lettera h), della legge n. 53 del 2021 – Previsione che tale fondo è alimentato con le medesime modalità anche dalle aziende che producono o commercializzano dispositivi medico-diagnostici in vitro ed è ripartito con le medesime modalità di cui al decreto legislativo n. 137 del 2022, attuativo della legge n. 53 del 2021.

– Legge 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020) art. 15, comma 2, lettera h); decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 137 (Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2017, relativo ai dispositivi medici, che modifica la direttiva 2001/83/CE, il regolamento (CE) n. 178/2002 e il regolamento (CE) n. 1223/2009 e che abroga le direttive 90/385/CEE e 93/42/CEE del Consiglio, nonché per l'adeguamento alle disposizioni del regolamento (UE) 2020/561 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020, che modifica il regolamento (UE) 2017/745 relativo ai dispositivi medici, per quanto riguarda le date di applicazione di alcune delle sue disposizioni ai sensi dell'articolo 15 della legge 22 aprile 2021, n. 53), art. 28, com-



ma 1; decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 138 (Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/746, relativo ai dispositivi medico-diagnostici in vitro e che abroga la direttiva 98/79/CE e la decisione 2010/227/UE della commissione, nonché per l'adeguamento alle disposizioni del regolamento (UE) 2022/112 che modifica il regolamento (UE) 2017/746 per quanto riguarda le disposizioni transitorie per determinati dispositivi medico-diagnostici in vitro e l'applicazione differita delle condizioni concernenti i dispositivi fabbricati internamente ai sensi dell'articolo 15 della legge 22 aprile 2021, n. 53), art. 24.....

Pag. 45

N. 61. Ordinanza del Consiglio di Stato del 28 febbraio 2026

Sanità pubblica – Servizio sanitario nazionale (SSN) – Dispositivi medici – Previsione che il sistema di finanziamento del governo di tali dispositivi avviene attraverso il versamento da parte delle aziende che producono o commercializzano dispositivi medici di una quota non superiore allo 0,75 per cento del fatturato, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, derivante dalla vendita al Servizio sanitario nazionale dei dispositivi medici e delle grandi apparecchiature – Istituzione, nello stato di previsione del Ministero della salute, del fondo per il governo dei dispositivi medici alimentato ai sensi dell'art. 15, comma 2, lettera h), della legge n. 53 del 2021 – Previsione che tale fondo è alimentato con le medesime modalità anche dalle aziende che producono o commercializzano dispositivi medico-diagnostici in vitro ed è ripartito con le medesime modalità di cui al decreto legislativo n. 137 del 2022, attuativo della legge n. 53 del 2021.

- Legge 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020) art. 15, comma 2, lettera h); decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 137 (Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2017, relativo ai dispositivi medici, che modifica la direttiva 2001/83/CE, il regolamento (CE) n. 178/2002 e il regolamento (CE) n. 1223/2009 e che abroga le direttive 90/385/CEE e 93/42/CEE del Consiglio, nonché per l'adeguamento alle disposizioni del regolamento (UE) 2020/561 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020, che modifica il regolamento (UE) 2017/745 relativo ai dispositivi medici, per quanto riguarda le date di applicazione di alcune delle sue disposizioni ai sensi dell'articolo 15 della legge 22 aprile 2021, n. 53), art. 28, comma 1; decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 138 (Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/746, relativo ai dispositivi medico-diagnostici in vitro e che abroga la direttiva 98/79/CE e la decisione 2010/227/UE della commissione, nonché per l'adeguamento alle disposizioni del regolamento (UE) 2022/112 che modifica il regolamento (UE) 2017/746 per quanto riguarda le disposizioni transitorie per determinati dispositivi medico-diagnostici in vitro e l'applicazione differita delle condizioni concernenti i dispositivi fabbricati internamente ai sensi dell'articolo 15 della legge 22 aprile 2021, n. 53), art. 24.....

Pag. 65

N. 62. Ordinanza del Consiglio di Stato del 24 marzo 2026

Ordinamento giudiziario – Magistratura onoraria – Contingente a esaurimento dei magistrati onorari in servizio – Procedura di conferma dei magistrati onorari in servizio, introdotta dalla legge n. 234 del 2021 – Previsione che la domanda di partecipazione alle procedure valutative comporta rinuncia a ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso.

- Decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), art. 29, comma 5, come sostituito dall'art. 1, comma 629, lettera a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024).....

Pag. 85

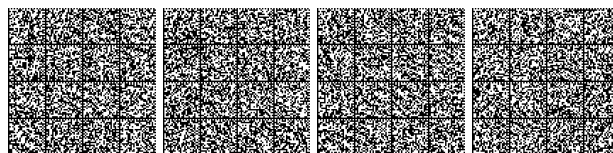


N. 63. Ordinanza del Tribunale di Bari del 9 marzo 2026

Tributi – Accise – Istituzione di una addizionale regionale all'accisa sul gas naturale – Norme della Regione Puglia – Denunciato contrasto con l'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE del Consiglio del 16 dicembre 2008 per mancanza di una delle condizioni richieste per la legittimità della misura impositiva (nel caso di specie: finalità specifica) – Azione di ripetizione di indebito del cliente finale relativa alla parte di prezzo corrispondente alle somme indebitamente percepite dal fornitore.

- Decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398 (Istituzione e disciplina dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione di cui alla legge 23 dicembre 1977, n. 952 e successive modificazioni, dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale e per le utenze esenti, di un'imposta sostitutiva dell'addizionale, e previsione della facoltà delle regioni a statuto ordinario di istituire un'imposta regionale sulla benzina per autotrazione), art. 9, in combinato disposto con l'art. 10, comma 5, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 (Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 19 marzo 1993, n. 68, e con l'art. 3 [comma 1,] della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia).

Pag. 95



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 56

Sentenza 28 gennaio - 27 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Liguria - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure (ARPAL) - Finanziamento - Utilizzo di un finanziamento ordinario annuale a valere sulle risorse del fondo regionale sanitario di parte corrente - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 4 agosto 2006, n. 20, art. 26, comma 1, lettera *a*).
- Costituzione, artt. 3, secondo comma, 32, 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettere *e*) ed *m*), e 119, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : 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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

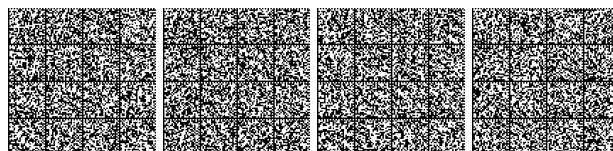
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Liguria 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Ligure e riorganizzazione delle attività e degli organismi di pianificazione, programmazione, gestione e controllo in campo ambientale), promosso dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, nel procedimento vertente tra il Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Liguria, il Procuratore generale della Corte dei conti e la Regione Liguria, con ordinanza del 1° luglio 2025, iscritta al n. 169 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione della Regione Liguria, nonché l'atto di intervento del Procuratore generale della Corte dei conti;

udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2026 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato Riccardo Maoli per la Regione Liguria e il Procuratore generale aggiunto della Corte dei conti Andrea Lupi per il Procuratore generale della Corte dei conti;

deliberato nella camera di consiglio del 28 gennaio 2026.



Ritenuto in fatto

1.- La Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, nel procedimento di impugnazione della decisione di parificazione del rendiconto della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2023, con ordinanza del 1° luglio 2025, iscritta al n. 169 reg. ord. del 2025, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Liguria 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Ligure e riorganizzazione delle attività e degli organismi di pianificazione, programmazione, gestione e controllo in campo ambientale), in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 32, 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettere *e*) e *m*), e terzo, nonché all'art. 119, primo comma, della Costituzione.

La disposizione censurata disciplina il finanziamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure (di seguito: ARPAL) e stabilisce che «[a]l finanziamento delle attività dell'ARPAL di cui alla presente legge si provvede mediante [...] finanziamento ordinario annuale a valere sulle risorse del fondo regionale sanitario di parte corrente».

2.- Il giudice *a quo* premette di essere investito del ricorso, proposto dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale della Regione Liguria, avverso la decisione del 18 luglio 2024, n. 171, con cui la sezione di controllo per la stessa Regione ha parificato il rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2023.

La Corte rimettente riferisce, inoltre, di avere emesso in data 17 febbraio 2025 sentenza non definitiva con cui si è pronunciata sulle eccezioni preliminari sollevate dalla Regione Liguria, nonché sulla dichiarazione di rinuncia al ricorso formulata dal Procuratore generale. Con separata ordinanza, il giudice *a quo* ha poi sollevato le odierne questioni di legittimità costituzionale, relative al motivo di ricorso con cui il pubblico ministero contabile ha contestato l'inserimento nel perimetro sanitario di una spesa ritenuta ad esso estranea.

2.1.- Quanto alla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, la Corte dei conti ritiene che la decisione in ordine all'impugnazione proposta dalla Procura regionale non possa prescindere dall'applicazione della disposizione censurata, che ha consentito alla Regione Liguria di impiegare risorse del fondo sanitario regionale (FSR) per il finanziamento delle attività dell'ARPAL in mancanza della definizione preventiva del fabbisogno collegato alle «attività LEA» e in assenza di meccanismi di registrazione di contabilità analitica, al fine di rilevare esclusivamente i costi relativi alla tutela della salute *stricto sensu* intesa.

Infatti, ove si procedesse alla parificazione del rendiconto, in applicazione della disposizione censurata, si finirebbe per validare risultanze contabili derivanti dall'indebito impiego di risorse vincolate e dall'allargamento degli spazi di spesa della parte ordinaria del bilancio, che sarebbe «alleggerita» dall'assenza degli oneri relativi al finanziamento dell'ARPAL.

Viceversa, qualora la disposizione censurata fosse espunta dall'ordinamento, ne discenderebbe «l'illegittimità delle spese concernenti il finanziamento dell'Agenzia nell'anno 2023 (registrate sul capitolo di spesa 5296 del bilancio regionale, recante l'impegno e il pagamento dell'importo di 20.000.000,00)». Di qui la rilevanza delle questioni.

2.2.- Il rimettente passa poi a illustrare il quadro normativo di riferimento, richiamando innanzi tutto le disposizioni statali che, dopo l'esito del *referendum* abrogativo del 18 aprile 1993, hanno riorganizzato il sistema dei controlli ambientali. Sono richiamati, in particolare, il decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496 (Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 1994, n. 61, e la legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale).

Da tale quadro normativo emergerebbe che l'istituzione delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente ha comportato, in coerenza con i risultati del *referendum*, il passaggio alle stesse delle sole competenze in materia ambientale già attribuite alle aziende sanitarie (ex unità sanitarie locali), «ma non anche delle funzioni relative alla prevenzione collettiva, rientranti nei livelli essenziali di assistenza (LEA), che restano comunque affidate alle ASL, sebbene le stesse debbano essere svolte in modo integrato con le agenzie competenti in materia ambientale».

2.3.- La legge reg. Liguria n. 20 del 2006, nell'istituire l'ARPAL, le avrebbe dunque trasferito le funzioni in materia ambientale prima esercitate dalle strutture facenti capo alle ex unità sanitarie locali. Tuttavia, queste funzioni sarebbero solo in minima parte riconducibili a quelle sanitarie, sicché il loro finanziamento dovrebbe mantenersi distinto da quello degli enti del settore sanitario (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 172 del 2018).

Il giudice *a quo* evidenzia che la disposizione censurata ha consentito di finanziare con le risorse del fondo sanitario regionale (FSR) le spese di funzionamento dell'ARPAL, così qualificando la spesa per il finanziamento dell'Agenzia alla stregua di una spesa «sanitaria», inclusa nel perimetro di cui all'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), ma non ha indicato i criteri di determinazione delle prestazioni afferenti ai LEA, con distinzione dalle altre prestazioni rientranti nei compiti dell'Agenzia, non finanziabili con le risorse destinate ai LEA.



2.4.- L'indifferenza della norma regionale censurata «verso un meccanismo di correlazione immediata e diretta tra il quantum del trasferimento e il fabbisogno per le attività rientranti nei LEA», insieme alla mancanza di un sistema di registrazione di contabilità analitica - al fine di rilevare esclusivamente i costi associati ai processi relativi alla tutela della salute stricto sensu intesa - comporterebbero il «rischio di un uso promiscuo di risorse ontologicamente funzionali alle prestazioni essenziali di assistenza, per finanziare anche attività che non vi rientrano». Rischio non arginabile, secondo il giudice *a quo*, dalla circostanza che, accanto alle risorse del FSR, vi siano ulteriori fonti di finanziamento, che rimarrebbero «comunque marginali in termini quantitativi».

Nel sistema di finanziamento delle attività dell'ARPAL, la centralità del finanziamento ordinario annuale a valere sulle risorse del FSR troverebbe riscontro anche nell'esercizio finanziario 2023. Da un lato, il bilancio regionale indica la quota di FSR destinata ai trasferimenti ad enti delle amministrazioni locali e riporta il pagamento a favore di ARPAL dell'importo di euro 20.000.000. Dall'altro lato, il bilancio della stessa Agenzia indica la somma di euro 20.000.000 a valere sul FSR, largamente prevalente sull'importo complessivo di euro 23.326.335 di finanziamenti istituzionali.

Sarebbe dunque irragionevole che una parte preponderante del fabbisogno finanziario complessivo dell'ARPAL sia soddisfatto attraverso il sistematico impiego delle risorse vincolate derivanti dal FSR, in assenza della previa e specifica individuazione delle attività svolte dalla stessa Agenzia riconducibili ai LEA.

Stante il carattere estremamente variegato delle funzioni attribuite ad ARPAL, solo in minima parte «riconducibili a funzioni sanitarie stricto sensu», sarebbe ingiustificabile un finanziamento così ingente dell'Agenzia attraverso risorse riservate ai LEA. Esso determinerebbe l'alterazione della «struttura del perimetro delle spese sanitarie di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, così eludendo le finalità di armonizzazione contabile in punto di rigida perimetrazione della spesa sanitaria».

Ad avviso delle sezioni riunite della Corte dei conti, spetterebbe alla Regione Liguria «dimostrare una puntuale correlazione tra risorse sanitarie assegnate all'ARPAL e i LEA, al fine di giustificarne il finanziamento a carico del perimetro sanitario. Tale correlazione, tuttavia, non è prevista (e, quindi, non è imposta) dalla norma regionale sulle fonti di finanziamento dell'attività dell'ARPAL, che ammette il finanziamento indiscriminato delle attività dell'ARPAL con risorse sanitarie».

Secondo il giudice *a quo*, non sarebbe il carattere integrale o prevalente del finanziamento ad assumere rilievo dirimente ai fini della questione di legittimità costituzionale. Ai fini della violazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, sarebbe, invece, rilevante la circostanza che la normativa regionale non imponga di distinguere tra risorse necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e le altre attività, numerose ed eterogenee, affidate all'Agenzia, come tali non finanziabili a valere sul FSR.

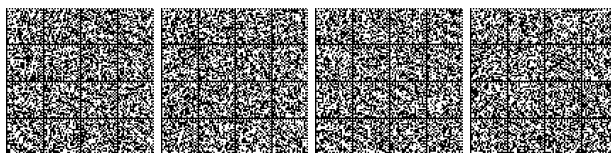
2.5.- Sulla base di tali considerazioni, le sezioni riunite della Corte dei conti ritengono violato, innanzi tutto, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Al riguardo, è richiamata la sentenza di questa Corte n. 1 del 2024, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione di una legge della Regione siciliana, alla stregua della quale le spese per il funzionamento dell'ARPA potevano trovare copertura, in maniera indistinta, nel FSR. È stata infatti ravvisata la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla norma interposta rappresentata dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, che richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, stabilendo così le condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai LEA, al fine di evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia delle prestazioni sanitarie.

Secondo il rimettente, anche l'art. 26, comma 1, lettera a), della legge reg. Liguria n. 20 del 2006 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011. Infatti, la disposizione censurata non introdurrebbe alcuna correlazione tra il trasferimento all'ARPAL di risorse del FSR e l'erogazione di servizi afferenti ai LEA. Sarebbe pertanto alterata la struttura del perimetro sanitario stabilito dal richiamato art. 20 e risulterebbero vanificati gli obiettivi di armonizzazione contabile perseguiti dalla disposizione statale.

Il giudice *a quo* ritiene non persuasive le argomentazioni della difesa regionale, secondo cui il finanziamento dell'ARPAL a valere sul FSR sarebbe in concreto sempre finalizzato a esigenze riconducibili ai LEA. Infatti, il coinvolgimento dell'ARPAL nelle funzioni di «Prevenzione Collettiva e Sanità Pubblica», di cui all'Allegato 1 al d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), non comprenderebbe tutte le funzioni svolte dall'Agenzia e non legittimerebbe il complessivo finanziamento delle stesse funzioni attraverso risorse vincolate ai LEA.

2.6.- Il giudice *a quo* prospetta anche la violazione, in relazione alla medesima norma interposta, dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, «tra i quali diritti rientra anche [quello] alla salute, presidiato dall'art. 32 Cost. [...] da assicurarsi su tutto il territorio nazionale a garanzia dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini (art. 3 Cost.)».



La destinazione a generico favore del funzionamento dell'ARPAL di risorse vincolate del perimetro sanitario potrebbe infatti pregiudicare l'effettiva erogazione dei LEA, minando la tutela del diritto alla salute e distraendo risorse destinate alla sua garanzia, con conseguente lesione anche degli artt. 3, secondo comma, e 32 Cost.

2.7.- Sarebbero violati, inoltre, gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., posti a garanzia dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità della spesa, a causa dell'ampliamento della capacità di spesa ordinaria, che deriverebbe dall'aver destinato risorse riservate ai LEA a finalità estranee al perimetro sanitario, che la Regione avrebbe dovuto perseguire attraverso risorse ordinarie di bilancio.

2.8.- Non sarebbe possibile, infine, fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, dato il suo chiaro tenore letterale.

In essa mancherebbe qualsiasi previsione che consenta di correlare la misura del trasferimento di risorse destinate *ex lege* alle prestazioni LEA all'effettivo svolgimento di tali prestazioni, anche attraverso una rendicontazione delle spese finalizzate all'erogazione di servizi sanitari, fondata su criteri di rilevazione analitica dei fatti di gestione.

3.- Con atto depositato il 2 ottobre 2025 si è costituita in giudizio la Regione Liguria, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

3.1.- Dopo avere illustrato il quadro normativo di riferimento, la difesa regionale deduce l'inammissibilità delle questioni per difetto del requisito della rilevanza, poiché sarebbe mancata una puntuale e circostanziata dimostrazione delle risorse effettivamente distratte dal perimetro sanitario e dall'attuazione dei LEA.

Il giudice *a quo* si sarebbe limitato a prospettare un generico rischio di un uso promiscuo di risorse destinate ai LEA per finanziare anche attività che non vi rientrano. Tuttavia, ad avviso della Regione Liguria, rimarrebbe indimostrata la sussistenza di un *vulnus* concreto ed effettivo derivante dal trasferimento ad ARPAL di risorse per l'espletamento di attività non inerenti ai LEA (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 246 del 2012, nonché Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenza 1° agosto 2025, n. 12).

3.2.- Quanto al merito, la Regione Liguria deduce la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Innanzitutto, la difesa regionale ritiene inconferente il richiamo alla citata sentenza n. 1 del 2024, come sarebbe dimostrato dal mancato esercizio da parte di questa Corte del potere, previsto dall'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), di dichiarare in via consequenziale l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge regionale ligure che formano oggetto delle questioni sollevate nel giudizio in esame.

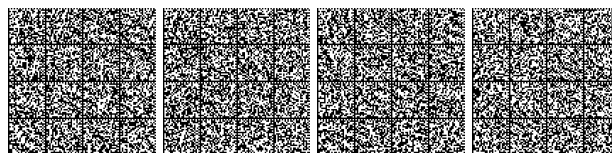
Inoltre, la situazione dell'ARPAL sarebbe diversa da quella valutata nella sentenza n. 1 del 2024: infatti, la normativa ligure - a differenza di quella siciliana esaminata nella richiamata sentenza - prevede per l'attività dell'ARPAL un sistema di finanziamento diversificato - coerente con la disciplina posta dal d.l. n. 496 del 1993 e dalla legge n. 132 del 2016 - nonché una preventiva attività di programmazione circa le prestazioni da erogare.

3.3.- Ad avviso della difesa regionale, la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale deriverebbe anche dalla non corretta interpretazione della disciplina. In particolare, il giudice *a quo* non terrebbe conto del principio, affermato dalla legge n. 132 del 2016, dell'invarianza della spesa delle funzioni demandate all'ARPA, mediante l'attribuzione alle agenzie delle funzioni, del personale, dei beni mobili e immobili, delle attrezzature e della dotazione finanziaria inerenti alle competenze in materia ambientale in precedenza svolte dal Servizio sanitario regionale.

Da tale principio discenderebbe la necessità che tali funzioni siano finanziate con parte dei fondi precedentemente destinati al SSR per l'esercizio delle medesime funzioni. Diversamente, si addiverrebbe alla paradossale conseguenza di ritenere che lo Stato non abbia dato copertura finanziaria ai livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (d'ora in avanti: LEPTA).

La difesa regionale sottolinea che le agenzie regionali sono chiamate a svolgere, sulla base di standard minimi stabiliti a livello statale (indicati dai LEPTA), le funzioni sanitarie più strettamente correlate alla tutela ambientale, indispensabili per garantire i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie. Pertanto, le funzioni attribuite alle stesse agenzie costituiscono attività necessarie a garantire l'erogazione dei LEA. Le risorse regionali destinate alle ARPA verrebbero dunque utilizzate per scopi già individuati dal legislatore statale, ossia per la tutela della salute.

Dalla necessaria integrazione tra le prestazioni rese dal sistema di protezione ambientale (definite dai LEPTA) e gli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai LEA discenderebbe che le attività dell'ARPAL, pur essendo connotate da una specializzazione ambientale, hanno una stretta e diretta correlazione con la prevenzione sanitaria e una ricaduta sulla qualità della salute. Ciò giustificerebbe l'assegnazione all'ARPAL delle risorse finanziarie in questione. A questo riguardo, sono richiamate la sentenza della Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, 1° agosto 2025, n. 12, e l'ordinanza della Corte di cassazione, quinta sezione civile, 30 aprile 2019, n. 11409.



3.4.- D'altra parte, la prospettazione del giudice *a quo* non terrebbe in considerazione le disposizioni della stessa legge reg. Liguria n. 20 del 2006 che prevedono i controlli circa l'utilizzo delle risorse destinate a finanziare le attività dell'ARPAL (artt. 14, 23-ter e 27). Da tali disposizioni discenderebbe che la disciplina regionale - pur essendo anteriore all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 e non potendo quindi recare un'apposita ed espressa previsione in ordine alla distinzione tra le risorse afferenti ai LEA e quelle relative alle altre attività demandate all'ARPAL - sarebbe comunque idonea ad assicurare la corretta allocazione delle somme destinate al perimetro sanitario.

3.5.- La difesa regionale deduce la non fondatezza anche delle ulteriori censure formulate dal rimettente, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., per violazione della competenza esclusiva dello Stato nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Ad avviso della Regione Liguria, tale prospettazione si baserebbe sull'erroneo presupposto secondo cui la disposizione censurata avrebbe dato luogo a una surrettizia sottrazione di risorse dal perimetro sanitario e avrebbe inciso sulle modalità e sull'entità del finanziamento dei LEA.

3.6.- D'altra parte, non sussisterebbe neppure la violazione degli artt. 32 e 3, secondo comma, Cost.

Infatti, anche il dedotto pregiudizio per l'effettiva erogazione dei LEA - e, quindi, per la tutela del diritto fondamentale alla salute - si baserebbe sull'erroneo presupposto dell'estraneità delle funzioni svolte da ARPAL rispetto al settore sanitario. Al contrario, la difesa regionale ribadisce che le attività demandate all'Agenzia, pur essendo connotate da una specializzazione in campo ambientale, hanno una diretta correlazione con il settore sanitario e una ricaduta sulla qualità della salute, nell'ambito della quale rientrano non solo le attività diagnostiche e terapeutiche, ma anche quelle inerenti alla prevenzione delle patologie.

3.7.- Infine, la difesa regionale ritiene insussistente la denunciata violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

La legge reg. Liguria n. 20 del 2006 non comporterebbe una diminuzione delle risorse destinate ai LEA. Al riguardo è richiamata l'invarianza della spesa relativa alle funzioni demandate all'ARPAL, cui sono attribuite le stesse competenze e risorse già attribuite alle unità sanitarie locali per lo svolgimento delle medesime attività, nonché la stretta connessione tra LEA e LEPTA.

4.- Con atto depositato il 6 ottobre 2025, ha chiesto di intervenire in giudizio il Procuratore generale della Corte dei conti, in qualità di parte necessaria del giudizio *a quo*, deducendo la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente.

4.1.- A sostegno dell'ammissibilità della propria partecipazione al giudizio, è invocato il diritto degli organi dello Stato e delle regioni a intervenire nei procedimenti innanzi a questa Corte (art. 20, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), secondo la disciplina contenuta nell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Non si potrebbe dubitare «che, ancorché oggetto di distinta menzione, il pubblico ministero, parte del giudizio *a quo*, costituisca, a tutti gli effetti, «una delle parti»».

Tale interpretazione sarebbe altresì conforme ai principi generali dell'ordinamento e, in particolare, al principio di parità delle armi, consacrato nell'art. 111, secondo comma, Cost. Il Procuratore generale ritiene infatti che - in difetto di un'espressa esclusione del pubblico ministero - ogni riferimento alle «parti», nelle norme che disciplinano il giudizio di legittimità costituzionale, debba intendersi comprensivo dell'organo requirente che sia parte del giudizio *a quo* (sono richiamate le sentenze n. 184 e n. 90 del 2022 di questa Corte).

La tutela dell'integrità del contraddittorio sarebbe riconosciuta, in particolare, nei giudizi in unico grado innanzi alle sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti. In tali giudizi, in base all'art. 127, comma 2, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), il Procuratore generale è parte necessaria interveniente e, pertanto, è titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio.

D'altra parte, l'esclusione dell'organo requirente risulterebbe priva di giustificazione anche alla luce dell'introduzione dell'art. 6 delle Norme integrative, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di legittimità costituzionale, di presentare le proprie relative opinioni. Infatti, ove si ritenesse inammissibile l'intervento del Procuratore generale, a esso sarebbe riservato un trattamento addirittura peggiore rispetto a quello riconosciuto agli amici curiae, essendogli preclusa la possibilità di rappresentare la propria opinione nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

4.2.- Quanto al merito, il Procuratore generale ritiene che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei conti siano manifestamente infondate.



In primo luogo, il Procuratore generale sottolinea che là dove, come nel caso in esame, il finanziamento dell'Agenzia a carico del FSR non sia integrale, ma soltanto parziale, mancherebbe in concreto la prova del superamento del perimetro sanitario.

Si fa rilevare che nel caso della Regione Liguria, a differenza di quello dell'ARPA siciliana valutato nella citata sentenza n. 1 del 2024, le funzioni dell'ARPAL non sono finanziate esclusivamente dal FSR, ma anche da ulteriori fonti, espressamente indicate dal richiamato art. 26 della legge reg. Liguria n. 20 del 2006: trasferimenti dal bilancio regionale per la realizzazione di programmi regionali in materia ambientale (lettera *b*); finanziamenti delle province e dei comuni per attività ulteriori non ricomprese nei programmi regionali (lettera *c*); proventi dei privati a fronte di prestazioni dell'ARPAL (lettera *d*); entrate poste a carico dei titolari di impianti o attività soggette ad autorizzazioni e procedure di bonifica o di valutazione di impatto ambientale (VIA) (lettera *e*).

Il giudice *a quo* non avrebbe considerato che - anche dopo l'introduzione dei LEPTA - la fonte principale di finanziamento delle ARPA sarebbe rimasta ancorata alle risorse del Servizio sanitario nazionale. D'altra parte, LEA e LEPTA non riguarderebbero ambiti completamente distinti, ma presenterebbero ampie interferenze, tenuto conto degli effetti delle attività di competenza dell'ARPA sulla salute dei cittadini.

Ciò sarebbe dimostrato anche dal fatto che - a seguito della sentenza di questa Corte n. 1 del 2024 - l'art. 90, comma 10, della legge della Regione siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), si limiterebbe a prevedere che una parte delle risorse necessarie al finanziamento dell'Agenzia siano reperite al di fuori del perimetro sanitario (così come stabilito dalla disposizione della Regione Liguria oggetto di censura) e, per la parte dei LEPTA coincidenti con i LEA, a evidenziare il fisiologico collegamento tra tutela della salute e tutela dell'ambiente.

Il Procuratore generale osserva che, sebbene nella disposizione censurata non sia specificato il meccanismo di correlazione tra il finanziamento a valere sul FSR e il fabbisogno per le attività rientranti nei LEA, ciò sarebbe comunque ricavabile dalle ulteriori disposizioni della stessa legge reg. Liguria n. 20 del 2006, in cui sono indicati i controlli in campo ambientale svolti dall'ARPAL (art. 26-*bis*), i programmi regionali e provinciali di controlli e monitoraggi ambientali (artt. 27 e 28), nonché l'istituzione di un sistema informativo regionale ambientale (artt. 29 e 30). Da queste disposizioni risulterebbe che la maggior parte dei controlli dell'ARPAL sono volti alla tutela della salute dei cittadini.

Viene inoltre richiamata la sentenza della Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, 1° agosto 2025, n. 12, con cui - relativamente ad analoga fattispecie (l'impugnazione del rendiconto della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2022) - è stato accolto, *in parte qua*, il ricorso della Regione, in mancanza di prova della violazione del perimetro sanitario.

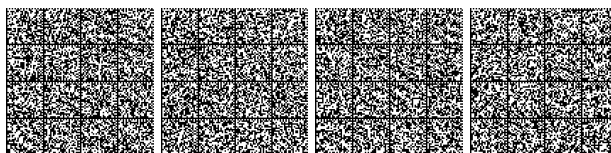
Infine, il Procuratore generale ritiene che il caso esaminato dalla sentenza di questa Corte n. 172 del 2018, richiamata dal giudice *a quo*, sarebbe del tutto differente da quello in esame. Con tale pronuncia, è stata infatti dichiarata costituzionalmente illegittima una disposizione regionale siciliana che - qualificando l'ARPA come ente del settore sanitario - era «suscettibile di generare oneri a carico del Servizio sanitario nazionale non quantificati e non coperti».

Considerato in diritto

5.- La Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, nel procedimento di impugnazione della decisione di parificazione del rendiconto della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2023, adottata dalla sezione di controllo per la stessa Regione, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 169 del 2025), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Liguria n. 20 del 2006, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 32, 81, 97, primo comma, 117, commi secondo, lettere *e*) e *m*), e terzo, nonché all'art. 119, primo comma, Cost.

La disposizione censurata stabilisce che «[a]l finanziamento delle attività dell'ARPAL di cui alla presente legge si provvede mediante [...] finanziamento ordinario annuale a valere sulle risorse del fondo regionale sanitario di parte corrente».

6.- In primo luogo, il giudice *a quo* denuncia la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che prevede la competenza esclusiva dello Stato nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», per il contrasto con la norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, in quanto l'assenza di correlazione immediata e diretta fra il trasferimento all'ARPAL di risorse del FSR e l'erogazione di servizi afferenti ai LEA comporterebbe l'alterazione della struttura del perimetro sanitario prescritto dal richiamato art. 20 e vanificherebbe gli obiettivi di armonizzazione contabile che tale disposizione statale persegue.



Inoltre, sarebbero violati gli artt. 3, secondo comma, 32 e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., quest'ultimo ancora in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, in quanto la destinazione di risorse del perimetro sanitario a generico favore del funzionamento dell'ARPAL sarebbe suscettibile di pregiudicare l'effettiva erogazione dei LEA, minando la tutela del diritto alla salute.

La disposizione censurata violerebbe anche gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., per contrasto con il principio dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità della spesa, in ragione dell'ampliamento della capacità di spesa ordinaria derivante dalla destinazione di risorse riservate ai LEA a finalità estranee al perimetro sanitario, che la Regione Liguria avrebbe dovuto soddisfare attraverso le risorse ordinarie di bilancio.

7.- In via preliminare, va rilevata l'ammissibilità dell'intervento nel presente giudizio del Procuratore generale della Corte dei conti nella sua qualità di parte necessaria del giudizio *a quo*.

Questa Corte, riconoscendo la peculiarità della posizione del pubblico ministero contabile nel giudizio in unico grado innanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, ha recentemente ritenuto che allo stesso è consentito di partecipare al relativo giudizio in via incidentale (sentenza n. 39 del 2026).

Invero, la giurisprudenza costituzionale aveva già evidenziato la specificità della posizione del pubblico ministero contabile, «soprattutto allorché egli sia il titolare del potere d'impulso del processo» (sentenze n. 375 e n. 1 del 1996, richiamate dalla sentenza n. 39 del 2026), escludendo tuttavia proprio «[i]n ragione di tale specificità, [...] che la costituzione, nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale, del pubblico ministero dei giudizi a quibus possa reputarsi prevista o disciplinata dalle norme generali e dalle norme integrative di procedura dinanzi alla Corte costituzionale e, al tempo stesso, di poter ricorrere all'applicazione, in via analogica, della disciplina dettata per le parti» (sentenza n. 375 del 1996). Va peraltro rilevato che i giudizi principali in relazione ai quali questo orientamento è stato espresso erano originati da azioni di responsabilità amministrativa esercitate dal pubblico ministero contabile.

Ai giudizi in unico grado innanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, invece, il codice di giustizia contabile dedica «una disciplina peculiare [...], distinta da quella dettata per i giudizi di responsabilità» (sentenza n. 39 del 2026). In particolare, l'art. 127, comma 2, cod. giust. contabile menziona il Procuratore generale «quale parte necessaria interveniente nel giudizio», nel quale egli, come riconosciuto da questa Corte, è «titolare dell'interesse pubblico alla corretta gestione dei conti» (ancora sentenza n. 39 del 2026). Ciò giustifica la sua partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

8.- Sempre in via preliminare, va respinta l'eccezione, sollevata dalla difesa regionale, di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, correlata alla mancata dimostrazione della effettiva distrazione di risorse dal perimetro sanitario e dall'attuazione dei LEA.

La difesa regionale sottolinea che lo stesso rimettente non ha negato che l'ARPAL possa svolgere anche attività afferenti ai LEA, ma ha incentrato tutte le censure sul mero «rischio di un uso promiscuo di risorse ontologicamente funzionali alle prestazioni essenziali di assistenza, per finanziare anche attività che non vi rientrano».

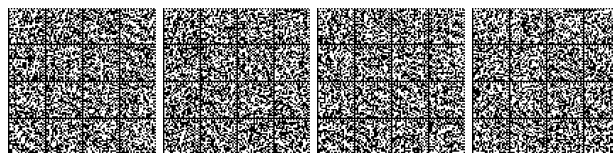
L'eccezione non è fondata.

La giurisprudenza costituzionale è ormai costante nel ritenere che il giudizio in ordine alla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale «è riservato al rimettente e, rispetto a esso, questa Corte effettua un controllo meramente esterno, limitato ad accertare che la motivazione non sia implausibile, non sia palesemente erronea e non sia contraddittoria (sentenze n. 160 e n. 139 del 2023, n. 199 e n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021), senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, potendo sindacare tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento» (così, tra le tante, sentenza n. 213 del 2025 punto 2 del Considerato in diritto).

Anche nel caso in esame, come in quello oggetto della sentenza n. 174 del 2025, «il riferimento al “rischio di un uso promiscuo di risorse ontologicamente funzionali alle prestazioni essenziali di assistenza” non rivela un difetto di motivazione sulla rilevanza, come eccepito dalla Regione, bensì evidenzia gli effetti “patologici” consentiti dalla disposizione censurata».

9.- Nel merito, è fondata la questione sollevata in riferimento alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta sul perimetro sanitario di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011.

9.1.- Proprio con riferimento al meccanismo di finanziamento delle agenzie regionali ambientali, questa Corte ha rilevato che la norma interposta di cui all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte



nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di programmazione finanziaria sanitaria. Si è infatti riconosciuto che tale «norma interposta è specificamente funzionale, coerentemente con la sua rubrica (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA» (sentenza n. 1 del 2024, punto 4.2. del Considerato in diritto; in senso analogo, sentenze n. 169, n. 68 del 2024 e n. 132 del 2021).

In definitiva, il richiamato art. 20 non solo stabilisce regole finalizzate ad assicurare la perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale, anche nell'ottica di coordinamento degli obiettivi di finanza pubblica, ma fissa altresì «condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni (sentenza n. 197 del 2019)» (sentenza n. 4 del 2026).

9.2.- Nello stesso art. 20, comma 1, infatti, si prevede l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella sezione A) «[e]ntrate» (lettera a), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera a) della sezione B) «[s]pesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]».

Per il perimetro sanitario così portato a evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come precisa il successivo comma 2, sono volte a «garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria» (sentenze n. 174, n. 150 del 2025 e n. 1 del 2024).

9.3.- Nel caso in esame, le disposizioni censurate prevedono una assegnazione indiscriminata di risorse all'ARPAL, senza distinguere tra quelle sanitarie - e, al loro interno, quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA - e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il FSR.

Al riguardo va ribadito quanto già affermato da questa Corte nella sentenza n. 1 del 2024. In quella occasione è stato ritenuto che la disposizione regionale censurata, riguardante il meccanismo di funzionamento della locale agenzia per la protezione dell'ambiente, «nel prevedere che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, si pone in contrasto con la norma interposta di cui al menzionato art. 20, poiché, nel testo vigente *ratione temporis*, assegnava risorse all'ARPA in maniera indiscriminata, senza distinguere tra quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale» (così la sentenza n. 1 del 2024, richiamata dalle successive sentenze n. 174 e n. 150 del 2025).

9.4.- A questo riguardo non rileva la circostanza, sottolineata dalla difesa regionale, che il censurato art. 26 della legge reg. Liguria n. 20 del 2006 - a differenza della disposizione della Regione siciliana esaminata nella sentenza richiamata - prevede per l'attività dell'ARPAL un sistema di finanziamento diversificato, che comprende anche ulteriori fonti, espressamente indicate nelle lettere da b) a d) dell'art. 26 della legge reg. Liguria n. 20 del 2006.

Infatti, anche a prescindere dal carattere marginale delle ulteriori fonti di finanziamento previste dalla disposizione censurata, il contrasto con la disciplina posta dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 discende dall'assegnazione «indiscriminata» di risorse del FSR all'ARPAL, che non consente di distinguere, con «separata evidenza», tra quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate ad attività dell'Agenzia di natura non sanitaria.

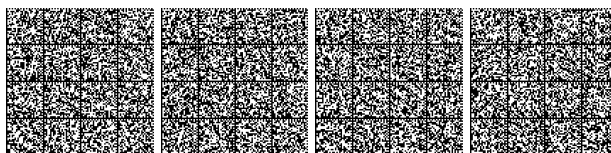
Va inoltre sottolineato che, rispetto alla disposizione regionale esaminata nella sentenza n. 1 del 2024, nel caso in esame il contrasto con l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 risulta accentuato dalla mancata predeterminazione della quota di finanziamento annuale di risorse del FSR trasferibili all'ARPAL.

9.5.- Questa Corte ha inoltre precisato che «l'assegnazione all'ARPA di funzioni non riferibili esclusivamente alla protezione dell'ambiente e riguardanti anche l'ambito sanitario non può giustificare il mancato rispetto della citata disciplina statale sul «perimetro sanitario», che impone di individuare puntualmente le risorse destinate a garantire i LEA, a pena di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici» (sentenze n. 174 del 2025 e n. 1 del 2024).

In definitiva, il richiamato art. 20 non solo stabilisce regole finalizzate ad assicurare la perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale, anche nell'ottica di coordinamento degli obiettivi di finanza pubblica, ma pone altresì «condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 197 del 2019)» (sentenza n. 4 del 2026).

Sussiste dunque la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., avuto riguardo all'art. 20 del d.lgs. n. 38 del 2011.

10.- Sono assorbite le ulteriori questioni.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera a), della legge della Regione Liguria 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Ligure e riorganizzazione delle attività e degli organismi di pianificazione, programmazione, gestione e controllo in campo ambientale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Marco D'ALBERTI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 aprile 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260056

N. 57

Sentenza 10 marzo - 27 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Acque - Norme della Regione Piemonte - Modalità di calcolo del deflusso ecologico dei corsi d'acqua - Calcolo dinamico con un limite percentuale massimo sulla portata effettiva, anziché rispettando il concetto di deflusso minimo vitale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Norme della Regione Piemonte - Sostituzione di cartografia allegata a una precedente legge regionale, con l'effetto di riperimetrare il Parco naturale del Monte Fenera e l'area contigua della fascia fluviale del Po piemontese - Lesione della tutela dell'ambiente e del paesaggio, della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, del principio di copianificazione paesaggistica e del principio unionale di non deterioramento della qualità delle acque - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Piemonte 8 luglio 2025, n. 9, artt. 34, comma 2, e 50.
- Costituzione, artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s); direttiva 2000/60/CE, art. 4.

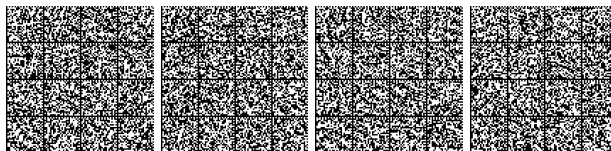
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : 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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 2, e 50 della legge della Regione Piemonte 8 luglio 2025, n. 9 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2025), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8 settembre 2025, depositato in cancelleria il giorno successivo, iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2026 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

udite l'avvocata dello Stato Maria Luisa Spina per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Giulietta Magliona per la Regione Piemonte;

deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato l'8 settembre 2025, depositato in cancelleria il successivo 9 settembre (reg. ric. n. 37 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 34, comma 2, e 50 della legge della Regione Piemonte 8 luglio 2025, n. 9 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2025).

La prima disposizione censurata, rubricata «Applicazione del deflusso ecologico», stabilisce che «[n]ei corsi d'acqua a carattere torrentizio, canali o porzioni di essi non classificati come fiumi dalla Regione e nei corsi d'acqua classificati come fiumi o tratti di essi caratterizzati da ricorrenti deficit idrici stagionali, tenuto conto della regimazione non costante del flusso delle acque, il deflusso ecologico è calcolato in modo dinamico in base alla portata presente nella sezione di derivazione e non può essere eccedente il 30 per cento della portata effettiva medesima».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata consentirebbe di aumentare i prelievi sul singolo corso d'acqua e sarebbe pertanto lesiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 76, commi 1, 2, 3, 4 e 7; 95, commi 4 e 6; 121, comma 4; 144, comma 1, e alla Parte B dell'Allegato 4 alla Parte III del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché all'art. 12-*bis* del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici).

La stessa disposizione si porrebbe in contrasto, altresì, con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di non deterioramento dei corsi d'acqua, di cui all'art. 4 della direttiva 2000/60/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

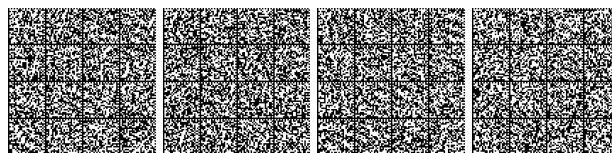
1.1.- È impugnato, inoltre, l'art. 50 della stessa legge reg. Piemonte n. 9 del 2025.

Nel modificare l'Allegato A della legge della Regione Piemonte 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità), la disposizione impugnata, al comma 1, stabilisce quanto segue: «[i]l n. 26 dell'allegato A (Cartografie delle aree naturali protette regionali, delle aree contigue e delle zone naturali di salvaguardia) della legge regionale 19/2009 è sostituito dal seguente: “26) Parco naturale del Monte Fenara - Scala 1:25.000” (allegato 1)».

Il comma 2 prevede, inoltre, che «[i]l n. 90 dell'allegato A della legge regionale 19/2009 è sostituito dal seguente: “90) Aree naturali protette e area contigua della fascia fluviale del Po - Torino ovest - Scala 1:25.000: - Area contigua della Fascia fluviale del Po piemontese” (allegato 2)».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale impugnata, nel prevedere una nuova perimetrazione di due aree protette regionali, comporterebbe la riduzione della tutela del paesaggio e la violazione del principio di co-pianificazione paesaggistica. Tale disposizione si porrebbe in contrasto, quindi, con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 134, comma 1, lettera c), 135, comma 1, 142, comma 1, lettera f), e 143, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), agli artt. 3 e 18 delle norme di attuazione del piano paesaggistico regionale, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 3 ottobre 2017, n. 233-35836, nonché all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

2.- In primo luogo, il ricorrente denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 9 del 2025.



La disposizione impugnata avrebbe introdotto una nuova modalità di calcolo del deflusso ecologico - da intendersi come portata minima dei corsi d'acqua - che ne comporterebbe la riduzione e consentirebbe così un aumento dei prelievi.

Questa valutazione non rientrerebbe nella competenza regionale, poiché la sede deputata alla regolazione del deflusso minimo vitale e del deflusso ecologico sarebbe quella pianificatoria, come stabilito dagli artt. 76, comma 4, e 121, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, quanto al piano di tutela delle acque, e dall'art. 95 dello stesso decreto, quanto al piano di bilancio idrico (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 153 del 2019 e n. 229 del 2017).

Le disposizioni in materia di tutela delle acque - di cui agli artt. 76, comma 4, 95, 121, comma 4, e 144 del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché all'art. 12-*bis* del r.d. n. 1775 del 1933 - sono riconducibili alla materia della tutela dell'ambiente, attribuita alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in cui rientrerebbero sia la garanzia del livello di deflusso ecologico, sia le misure poste a presidio dell'equilibrio del bilancio idrico.

2.1.- Le competenze regionali in materia di tutela delle acque potrebbero essere legittimamente esercitate soltanto qualora perseguano standard migliorativi rispetto a quelli risultanti dalla tutela fornita dalla legislazione statale.

Viceversa, la limitazione del deflusso ecologico stabilita dalla disposizione impugnata introdurrebbe obiettivi di qualità meno elevati rispetto a quelli stabiliti dalla legislazione statale e dai provvedimenti settoriali di area vasta (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 28 del 2013).

2.2.- Inoltre, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 della direttiva 2000/60/CE, che prevede il principio di non deterioramento dei corpi idrici.

3.- In secondo luogo, il ricorrente denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 50 della stessa legge reg. Piemonte n. 9 del 2025, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 134, comma 1, lettera *c*), 135, comma 1, 142, comma 1, lettera *f*), e 143, comma 2, cod. beni culturali, nonché agli artt. 3 e 18 delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale (PPR) e all'art. 22 della legge n. 394 del 1991.

3.1.- L'art. 50 della legge reg. Piemonte n. 9 del 2025 modifica l'Allegato A della legge reg. n. 19 del 2009, sostituendo le cartografie relative, rispettivamente, all'area naturale protetta del Parco del Monte Fenera e all'area contigua della fascia fluviale del Po.

Ciò comporterebbe una riduzione dei perimetri delle aree naturali indicate. Si tratterebbe di beni che, in quanto soggetti a tutela ambientale speciale, dovrebbero ritenersi anche «di interesse paesaggistico», ai sensi degli artt. 134, comma 1, lettera *c*), e 142, comma 1, lettera *f*), cod. beni culturali.

Pertanto, in considerazione dell'adozione del PPR, per la revisione dei piani di parchi e dei perimetri delle aree naturali protette sarebbe necessario il coinvolgimento del Ministero della cultura ai sensi degli artt. 135, comma 1, e 143, comma 2, cod. beni culturali.

Tale assetto normativo sarebbe pienamente coerente con la logica incrementale dei beni paesaggistici propria del d.lgs. n. 42 del 2004, che non prevederebbe una disciplina per la revisione o eliminazione dei medesimi beni (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 164 del 2021).

Ad avviso del ricorrente, l'obbligo di co-pianificazione con il Ministero, già previsto dall'art. 143, comma 2, cod. beni culturali, in particolare nell'ipotesi di una de-perimetrazione, discenderebbe dalle previsioni del PPR e dagli artt. 3 e 18 delle relative norme di attuazione.

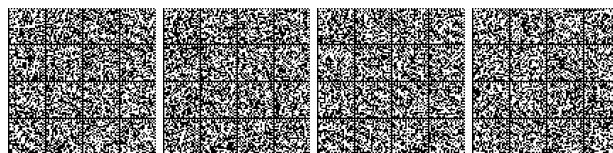
In contrasto con il predetto obbligo, le modifiche dei confini dei parchi naturali regionali, apportate dalla disposizione censurata, introdurrebbero una riduzione unilaterale delle aree soggette a tutela paesaggistica.

Il ricorrente sottolinea che, sebbene la normativa statale distingua l'attività di classificazione e di istituzione dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale e locale dall'attività di elaborazione dei piani paesaggistici regionali (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 276 del 2020), nel caso in esame il PPR richiama, quanto alla perimetrazione, le disposizioni della legge reg. Piemonte n. 19 del 2009, modificata dalla disposizione impugnata.

Ad avviso della difesa statale, l'art. 50, commi 1 e 2, si porrebbe dunque in contrasto con gli artt. 134, comma 1, lettera *c*), 135, comma 1, 142, comma 1, lettera *f*), e 143, comma 2, cod. beni culturali, così violando gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

3.2.- In prossimità dell'udienza pubblica, il 17 febbraio 2026 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria difensiva in cui ha ribadito l'ammissibilità e la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale proposte con il ricorso.

4.- Con atto depositato il 29 settembre 2025, la Regione Piemonte si è costituita in giudizio, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri vengano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate.



4.1.- Con riferimento alle censure relative all'art. 34, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 9 del 2025, la difesa regionale ha preliminarmente fornito un'ampia illustrazione del quadro normativo di riferimento.

La Regione Piemonte richiama, in particolare: 1) il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - Direzione generale per la salvaguardia del territorio e delle acque 13 febbraio 2017, n. 30 (Linee guida per l'aggiornamento dei metodi di determinazione del deflusso minimo vitale al fine di garantire il mantenimento, nei corsi d'acqua, del deflusso ecologico a sostegno del raggiungimento degli obiettivi ambientali definiti ai sensi della Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000) (d'ora in avanti: le Linee guida); 2) la delibera dell'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po - Conferenza istituzionale permanente del 14 dicembre 2017, n. 4 (Direttiva per la determinazione dei deflussi ecologici a sostegno del mantenimento/raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati dal Piano di Gestione del distretto idrografico e successivi riesami e aggiornamenti) -cosiddetta direttiva deflussi ecologici (d'ora in avanti, anche: *DDE*); 3) il Piano di tutela delle acque, approvato con Deliberazione del Consiglio regionale del Piemonte 2 novembre 2021, n. 179-18293; 4) il Regolamento del Presidente della Giunta regionale del Piemonte 27 dicembre 2021, n. 14 (Disposizioni per l'implementazione del deflusso ecologico); 5) la Deliberazione della Giunta regionale del Piemonte 27 marzo 2023, n. 14, n. 36-6674, recante «Attuazione del Piano regionale di Tutela delle Acque (PTA) di cui alla D.C.R. n. 179-18293 del 2 novembre 2021 e del D.P.G.R. del 27 dicembre 2021 n. 14/R. Approvazione indirizzi generali per la sperimentazione del rilascio del deflusso ecologico e la gestione dinamica degli scenari di scarsità idrica», con cui sono stati definiti gli indirizzi generali per la sperimentazione del rilascio del deflusso ecologico, nonché per la gestione delle situazioni critiche in relazione a eventuali minori rilasci temporanei.

4.1.1.- Ciò premesso, la difesa regionale ritiene inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 9 del 2025.

A fronte di un quadro normativo complesso e stratificato, il ricorso risulterebbe del tutto generico, poiché lascerebbe indeterminati i termini del denunciato contrasto tra la disposizione regionale impugnata e la disciplina statale. In particolare, non sarebbero indicate le ragioni della violazione della *DDE*, che definisce le regole ed i parametri che devono essere utilizzati, da parte delle regioni, per la determinazione del deflusso ecologico.

In sostanza, il ricorrente non avrebbe indicato quale norma statale interposta impedisca alla Regione di variare i criteri di definizione del deflusso minimo stabiliti dal piano tutela delle acque e dal regolamento regionale n. 14 del 2021 (al riguardo, è richiamata la sentenza di questa Corte n. 113 del 2024).

4.1.2.- Inoltre, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 9 del 2025 sarebbe inammissibile anche per mancanza di lesività.

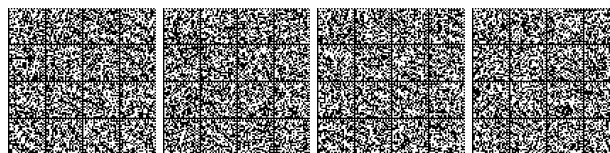
La difesa regionale evidenzia che, in base all'art. 34, comma 1, della medesima legge reg. Piemonte n. 9 del 2025, l'applicazione del deflusso ecologico è differita al 31 dicembre 2026. Ciò si rifletterebbe sull'entrata in vigore della nuova disciplina introdotta dalla disposizione impugnata. Inoltre, la Regione Piemonte dovrà stabilire i criteri in base ai quali applicare le nuove modalità di calcolo del deflusso ecologico. In quanto ancora priva di un'effettiva applicazione, la disposizione impugnata non produrrebbe allo stato alcun vincolo giuridico.

4.2.- Quanto alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 50 della legge reg. Piemonte n. 9 del 2025, la Regione Piemonte le ritiene inammissibili, per difetto di adeguata motivazione in ordine alle ragioni del contrasto della disposizione impugnata con ciascuno dei plurimi parametri costituzionali e interposti richiamati.

4.2.1.- Le questioni sarebbero, comunque, non fondate alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare nella sentenza n. 115 del 2023, che ha affrontato il tema della ripermimetrazione dei parchi regionali, ritenendo che spetti alle regioni la definizione dei confini delle aree di un parco naturale regionale.

La difesa regionale contesta l'assunto del ricorrente, secondo cui la competenza regionale, una volta esercitata (e riconosciuta in sede di *PPR*), potrebbe esplicarsi solo mediante ampliamento delle aree protette e non in senso opposto, occorrendo, in tal caso, il previo assenso degli organi ministeriali. Oltre a contrastare con il principio di revocabilità dei vincoli di tutela paesaggistica, tale assunto potrebbe scoraggiare scelte regionali di potenziamento della tutela, inducendo il legislatore regionale a non compierle, nel timore di non poterle più revocare, nemmeno ove una rinnovata ponderazione degli interessi lo esigesse.

4.2.2.- Ad avviso della Regione Piemonte, la pretesa soggezione dell'attività di revisione dei confini delle aree protette alla necessità della co-pianificazione, prevista dagli artt. 135, comma 1, e 143, comma 2, cod. beni culturali, finirebbe per sovvertire il riparto di competenze di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto sarebbe suscettibile di trasformare il vincolo paesaggistico da qualificazione giuridica "derivata" in ragione della sussistenza del vincolo ambientale a presupposto giuridico per la definizione delle competenze di cui all'art. 117 Cost. (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 44 del 2001).



La difesa regionale ritiene, infatti, che la valutazione della necessità di una tutela ambientale dell'area spetti solo alle regioni. Il vincolo paesaggistico interverrebbe solo in un secondo momento e in conseguenza della necessità della tutela ambientale. Qualora vengano meno le ragioni di tutela ambientale che hanno condotto all'individuazione e alla perimetrazione di un'area, lo stesso vincolo non avrebbe più ragione di esistere *ex se*. Infatti, rispetto alla tutela ambientale sottesa all'individuazione delle aree protette, il vincolo paesaggistico avrebbe carattere derivato e consequenziale.

4.2.3.- La difesa regionale deduce che, nell'impostazione del ricorrente, il richiamo ai parchi e alle riserve regionali e ai relativi territori di protezione esterna, contenuto nell'art. 142, comma 1, lettera *f*), cod. beni culturali, comporterebbe "un'attrazione" della competenza legislativa regionale per la definizione dei confini delle aree protette nella competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio.

Pertanto, anche sotto tale profilo, la questione di legittimità costituzionale sarebbe non fondata.

4.2.4.- Inoltre, ad avviso della Regione Piemonte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50 della legge reg. Piemonte n. 9 del 2025, promossa in riferimento all'art. 134, comma 1, lettera *c*), del codice dei beni culturali, sarebbe non fondata per l'inconferenza del parametro interposto rispetto al contenuto della doglianza (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 69 del 2024 e n. 161 del 2021).

L'art. 134, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 individua, in effetti, tre categorie di beni paesaggistici vincolati, distinte in base alla tipologia di vincolo: da provvedimento amministrativo (lettera *a*); da previsione di legge (lettera *b*); e da piano paesaggistico (lettera *c*). In sede di predisposizione del proprio PPR, la Regione Piemonte non avrebbe fatto ricorso a questa terza modalità di apposizione del vincolo, limitandosi alla ricognizione dei beni di cui alle altre due categorie dell'art. 134, comma 1. Pertanto, il richiamo alla lettera *c*) dell'art. 134, comma 1, sarebbe del tutto irrilevante e superfluo.

4.2.5.- La Regione Piemonte deduce inoltre l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza della questione promossa in riferimento all'art. 3 delle norme di attuazione del PPR, dedicato al «Ruolo del Ppr e [ai] rapporti con i piani e i programmi territoriali».

L'inammissibilità della questione deriverebbe sia dall'inconferenza del parametro evocato, sia dalla genericità delle censure.

Ai sensi del richiamato art. 3, l'obbligo di co-pianificazione riguarderebbe la (sola) verifica di conformità al PPR dei piani d'area dei parchi di cui all'elenco contenuto nell'art. 3, comma 7, verifica che deve essere attuata congiuntamente tra il Ministero e la Regione.

Pertanto, tale previsione non inciderebbe sulla disposizione impugnata, che non contiene alcun riferimento all'attività o ai contenuti dei piani dei parchi. Del resto, tali piani disciplinano le aree protette regionali in quanto le stesse possiedono i requisiti per essere ricondotte nella categoria dei parchi e, conseguentemente, delle aree vincolate paesaggisticamente. Nel caso in cui il vincolo paesaggistico venga meno per il venir meno della qualifica di parco, non sarebbe prevista alcuna pianificazione e, pertanto, non rileverebbe il richiamo all'art. 3 delle norme di attuazione del PPR. Inoltre, i piani d'area sarebbero volti a regolare gli usi e le attività consentiti e quelli vietati, senza intervenire sulla definizione dei confini, che è stata operata dal legislatore regionale, ai sensi della legge reg. Piemonte n. 19 del 2009.

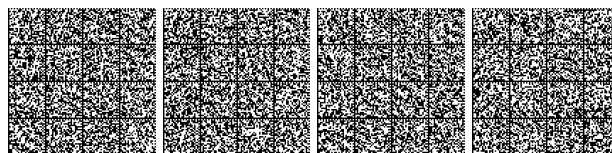
4.2.6.- Quanto all'art. 18 delle norme di attuazione del PPR (dedicato alle «Aree naturali protette e altre aree di conservazione della biodiversità»), la difesa regionale osserva che tale disposizione esprimerebbe l'obbligo per i pianificatori regionale e statale di attribuire la qualifica di bene paesaggistico (con conseguente necessità di sottoporre al procedimento di autorizzazione paesaggistica i lavori incidenti su tali beni), alle aree protette risultanti dalla disciplina regionale vigente, secondo un rinvio dinamico alla legge reg. Piemonte n. 19 del 2009 e ai suoi successivi aggiornamenti.

Si tratterebbe di una disposizione necessaria, in considerazione del carattere "ricognitivo" e non "costitutivo" dei vincoli operata dal PPR, nonché della necessità di adeguare gli stessi vincoli all'effettiva consistenza dei beni considerati.

4.2.7.- Parimenti inammissibile o, comunque, non fondata sarebbe la questione di legittimità costituzionale relativa alla violazione dell'art. 22 della legge n. 394 del 1991.

Questo parametro interposto costituirebbe proprio il riferimento normativo statale - declinato poi a livello regionale dalla legge reg. Piemonte n. 19 del 2009 - utilizzato dal legislatore regionale per operare la parziale revisione dei confini delle aree protette, di cui all'impugnato art. 50 della legge reg. Piemonte n. 9 del 2025.

Dopo avere sottolineato l'esiguità delle modifiche apportate dalla disposizione impugnata alle aree naturali indicate, la difesa regionale osserva che nel corso degli anni sarebbero già intervenute variazioni, anche in riduzione, alle perimetrazioni delle aree protette regionali, realizzate senza il previo concerto del Ministero della cultura.



5.- Ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'Associazione italiana dei produttori idroelettrici - Assoidroelettrica, a titolo di *amicus curiae*, ha depositato un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale del 2 febbraio 2026, con la quale ha chiesto il rigetto delle questioni di legittimità costituzionale che hanno a oggetto l'art. 34, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 9 del 2025.

5.1.- L'*amicus curiae* osserva, anzitutto, che l'obbligo di rispettare un deflusso ecologico stabilito in misura fissa e statica sarebbe sproporzionato rispetto ai piccoli torrenti e ai fiumi più esposti a fenomeni di oscillazione della portata, in ragione dell'alternarsi delle magre e delle piene. Tali corsi d'acqua sarebbero caratterizzati da una flora e una fauna particolarmente resilienti, in grado di resistere anche in condizioni di estrema scarsità della risorsa idrica. A fronte di tali caratteristiche di intrinseca instabilità della portata, il sacrificio imposto ai produttori idroelettrici - derivante dalla necessità di rispettare un regime di deflusso ecologico fisso e statico - sarebbe incongruo e sproporzionato.

5.2.- Ciò premesso, Assoidroelettrica ritiene che la disposizione censurata costituisca una soluzione virtuosa sotto il profilo ambientale. L'introduzione di un criterio flessibile e dinamico consentirebbe, infatti, di adeguare il reale valore del deflusso necessario alla realizzazione degli obiettivi posti dall'art. 4 della direttiva 2000/60/CE, senza pregiudicare l'interesse pubblico al perseguimento della transizione energetica, consacrato nell'art. 16-*septies* della direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio; nonché nell'art. 3 del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118».

Considerato in diritto

6.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in primo luogo, l'art. 34, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 9 del 2025.

Tale disposizione stabilisce che «[n]ei corsi d'acqua a carattere torrentizio, canali o porzioni di essi non classificati come fiumi dalla Regione e nei corsi d'acqua classificati come fiumi o tratti di essi caratterizzati da ricorrenti deficit idrici stagionali, tenuto conto della regimazione non costante del flusso delle acque, il deflusso ecologico è calcolato in modo dinamico in base alla portata presente nella sezione di derivazione e non può essere eccedente il 30 per cento della portata effettiva medesima».

Ad avviso del ricorrente, l'introduzione di queste nuove modalità di calcolo del deflusso ecologico consentirebbe un aumento dei prelievi sul singolo corso d'acqua e, pertanto, sarebbe lesiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 76, commi 1, 2, 3, 4 e 7; 95, commi 4 e 6; 121, comma 4; 144, comma 1, e alla parte B dell'Allegato 4 alla Parte III del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché all'art. 12-*bis* del r.d. n. 1775 del 1933.

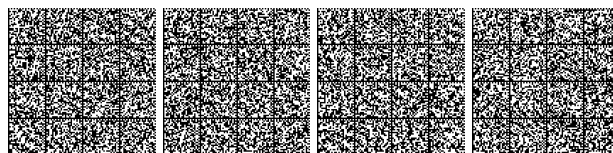
La stessa disposizione si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di non deterioramento dei corsi d'acqua, di cui all'art. 4 della direttiva 2000/60/CE.

7.- In via preliminare, la Regione Piemonte ha eccepito l'inammissibilità delle questioni poiché il ricorso risulterebbe generico, lasciando indeterminati i termini del contrasto tra la disciplina statale e la disposizione regionale impugnata.

7.1.- L'eccezione non è fondata.

Il ricorso risulta sorretto da argomentazioni sufficienti e idonee a far comprendere il senso delle censure. Il Presidente del Consiglio dei ministri si duole del fatto che, con la disposizione impugnata, il legislatore piemontese abbia ridotto la portata idrica idonea a garantire il deflusso ecologico e, di conseguenza, abbia consentito un aumento dei prelievi sul singolo corso d'acqua, così violando sia la competenza legislativa statale esclusiva sulla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia il principio di non deterioramento dei corsi d'acqua, di cui all'art. 4 della direttiva 2000/60/CE. Può pertanto ritenersi che il ricorrente abbia individuato le ragioni del prospettato contrasto e abbia raggiunto «la soglia minima di chiarezza e di completezza necessaria a consentire l'esame nel merito della questione promossa» (tra le più recenti, sentenze n. 65 e n. 32 del 2025; nello stesso senso, sentenze n. 133, n. 95 e n. 94 del 2024).

Del resto, la motivazione del ricorso non ha impedito alla difesa regionale di elaborare una compiuta ed esauriente argomentazione difensiva nel merito con riferimento a tutti i parametri e aspetti richiamati dal ricorrente (in questo senso, tra le molte, sentenze 4 del 2026, n. 80 del 2025 e n. 53 del 2020).



8.- Sempre in via preliminare, la Regione Piemonte ha eccepito il difetto di motivazione delle questioni di legittimità costituzionale in esame per la mancata indicazione delle ragioni per cui la disposizione censurata contrasterebbe con quanto stabilito dall'Autorità di bacino nella direttiva deflussi ecologici del 2017. Inoltre, il ricorso non indicherebbe quale norma statale impedisca alla Regione di variare i criteri di definizione del deflusso minimo vitale fissati nel Piano regionale di tutela delle acque e nel Regolamento regionale n. 14 del 2021.

8.1.- Anche questa eccezione non è fondata.

Come si è visto, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia la violazione della competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente e lamenta il contrasto tra la disciplina legislativa regionale e quella posta dal legislatore statale nell'esercizio di tale competenza, puntualmente richiamata dal medesimo ricorrente. Viceversa, la carenza di motivazione eccepita dalla Regione Piemonte attiene al contrasto della disposizione regionale impugnata con una disciplina non avente rango legislativo, inidonea a integrare il parametro del giudizio di legittimità costituzionale.

9.- La Regione Piemonte ha infine eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di lesività della disposizione censurata.

La difesa regionale sottolinea, in primo luogo, che l'art. 34, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 9 del 2025, non impugnato, ha differito l'applicazione del deflusso ecologico al 31 dicembre 2026 su tutto il territorio regionale, fatte salve le sperimentazioni in corso. Questo rinvio andrebbe riferito anche alla nuova disciplina del deflusso ecologico introdotta dal censurato comma 2 dello stesso art. 34.

In secondo luogo, la difesa regionale ha osservato che, per dare concreta attuazione alla disposizione impugnata, la Regione Piemonte dovrà indicare le nuove modalità di calcolo del deflusso ecologico, nonché i criteri in base ai quali applicare la nuova disciplina. In quanto priva, allo stato, di un'effettiva applicazione, la disposizione impugnata attualmente non produrrebbe alcun vincolo giuridico.

9.1.- Anche questa eccezione non è fondata.

Va innanzitutto rilevato che, a prescindere da ogni considerazione sulla riferita mancata applicazione dell'impugnato art. 34, comma 2, esso è entrato in vigore il 25 luglio 2025 e da allora non è stato né abrogato, né in alcun modo modificato. Per costante giurisprudenza di questa Corte, il giudizio promosso in via principale presuppone la mera pubblicazione di una legge regionale che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (tra le molte, sentenze n. 122 del 2025, n. 195 del 2017, n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015). Infatti, l'interesse a proporre e a coltivare il ricorso va individuato «nella tutela delle competenze legislative per come ripartite nella Costituzione: il corretto inquadramento delle competenze legislative rappresenta, in questo senso, l'utilità che ci si attende dalla pronuncia richiesta» (tra le molte, sentenze n. 122 del 2025 e n. 101 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 56 del 2020, n. 178 del 2018 e n. 195 del 2017).

Pertanto, la mancata applicazione concreta della disposizione regionale impugnata risulta irrilevante ai fini dell'ammissibilità delle questioni in esame.

10.- Nel merito, è fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

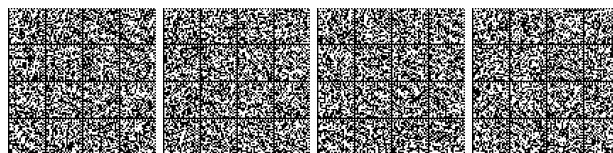
10.1.- Occorre preliminarmente rilevare che la normativa statale in materia di tutela delle acque ha avuto una significativa evoluzione nel tempo.

Mentre il testo unico del 1933 s'incentrava su una regolazione delle risorse idriche finalizzata prevalentemente a soddisfare le esigenze della produzione di energia elettrica, il d.lgs. n. 152 del 2006 ha attribuito rilievo primario alla tutela delle acque per il profilo ambientale. Tale decreto ha recepito la direttiva 2000/60/CE, che, all'art. 1, paragrafo 1, lettera a), ha stabilito il principio di non deterioramento delle acque, in armonia con l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e con l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che esigono un livello elevato di tutela dell'ambiente.

10.2.- Le norme più rilevanti per il caso in esame sono contenute negli artt. 95, 96, comma 3, 144 e 145 del d.lgs. n. 152 del 2006.

In particolare, l'art. 95 impone misure per garantire l'equilibrio del bilancio idrico e stabilisce che le concessioni di derivazione di acque devono prevedere rilasci volti a garantire il deflusso minimo vitale nei corpi idrici, come ribadito dal successivo art. 96.

Il deflusso è definito secondo i criteri adottati dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica con apposito decreto, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni. Con il citato d.m. n. 13 del 2017, il Ministro dell'ambiente ha adottato le Linee guida per l'aggiornamento dei metodi di determinazione del deflusso minimo vitale, concetto sostanzialmente coincidente con quello del deflusso ecologico, come chiarito dalle stesse Linee guida.



Queste ultime prevedono, tra l'altro, l'istituzione, presso l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), del Catalogo nazionale dei metodi di calcolo del deflusso ecologico, alla definizione del quale provvede un Tavolo tecnico nazionale presieduto dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica. A questo organismo partecipano l'ISPRA, il Consiglio nazionale delle ricerche - Istituto di ricerca sulle acque (CNR-IRSA), l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA), l'Istituto superiore di sanità (ISS), nonché le Autorità di bacino distrettuali e le Regioni (art. 2, comma 2, del d.m. n. 30 del 2017). Ne risulta, dunque, il ruolo preminente del Ministro di settore e di istituti ad alta specializzazione tecnico-scientifica nella determinazione del deflusso ecologico e la stessa denominazione conferma la rilevanza ambientale di tale regime dei corpi idrici.

L'art. 144 cod. ambiente, al comma 3, attua il principio di non deterioramento di cui all'art. 4 della direttiva 2000/60/CE, stabilendo che «la disciplina degli usi delle acque è finalizzata alla loro razionalizzazione, allo scopo di evitare gli sprechi e di favorire il rinnovo delle risorse, di non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la piscicoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici».

Parallelamente, l'art. 145 dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006 dispone che spetta all'Autorità di bacino definire il bilancio idrico e pianificare l'economia idrica e che le concessioni di derivazione devono garantire il livello di deflusso necessario per non danneggiare gli ecosistemi. L'Autorità di bacino ha al suo interno, come organo di indirizzo, la conferenza istituzionale permanente, alla quale partecipano i Presidenti delle regioni che insistono sul distretto idrografico, il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Capo dipartimento della Protezione civile, il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, il Ministro della cultura. L'Autorità redige il piano di bacino, in conformità al quale le regioni predispongono i piani di tutela delle acque, che poi trasmettono al Ministro dell'ambiente e alle Autorità di bacino per le verifiche di competenza.

Ne emerge il rilievo primario degli organi statali e dell'attività di pianificazione nella definizione del bilancio idrico.

10.3.- La costante giurisprudenza di questa Corte ha ricondotto le disposizioni sulla protezione delle acque - contenute principalmente nella Parte III del d.lgs. n. 152 del 2006, intitolata «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche» e, in particolare, nella sua Sezione II intitolata «Tutela delle acque dall'inquinamento» - alla materia della «tutela dell'ambiente», spettante alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenza n. 117 del 2020).

Le disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006, evocate dal ricorrente quali parametri interposti, rispondono infatti a «finalità di prevenzione e riduzione dell'inquinamento, risanamento dei corpi idrici inquinati, miglioramento dello stato delle acque, perseguimento di usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, mantenimento della capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici e della capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e diversificate, mitigazione degli effetti delle inondazioni e della siccità, protezione e miglioramento dello stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico» (sentenze n. 229 del 2017 e n. 254 del 2009; in senso analogo, sentenza n. 246 del 2009).

Sono scopi che attengono direttamente alla tutela delle condizioni intrinseche dei corpi idrici e che mirano a garantire determinati livelli qualitativi e quantitativi delle acque (sentenze n. 117 del 2020, n. 153, n. 65 e n. 44 del 2019, n. 68 del 2018 e n. 229 del 2017).

10.4.- Con specifico riferimento alla disciplina del minimo deflusso vitale, questa Corte ha affermato che «[l]a garanzia del minimo deflusso vitale del corpo idrico, in quanto volta ad evitare l'esaurimento della fonte, deve ritenersi concernere la "conservazione" del bene acqua e non il mero utilizzo della stessa, con la conseguenza che la relativa disciplina deve considerarsi attratta nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativa alla tutela dell'ambiente» (sentenza n. 28 del 2013). Ancorché riferita a un caso di concorso di competenze regionali e statali sulla materia di acque minerali e termali, i principi affermati da questa pronuncia appaiono estensibili alla disciplina delle risorse idriche.

10.5.- Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale evidenziato, l'art. 34, comma 2, della legge della Regione Piemonte n. 9 del 2025 si rivela in contrasto con la disciplina statale in materia di tutela delle acque sopra richiamata.

Senza rispettare le competenze amministrative, le condizioni e le procedure previste da tale disciplina statale, la disposizione regionale impugnata prevede una modifica drastica e unilaterale dei criteri di applicazione del deflusso ecologico. Essa stabilisce che tale regime idrologico «non può essere eccedente il 30 per cento della portata effettiva». Vengono dunque consentite persino ulteriori riduzioni, che si riflettono nel corrispondente aumento dei prelievi che possono essere consentiti.

Si tratta di un intervento normativo che, oltre a non essere preceduto da un'adeguata istruttoria, né sorretto da alcun parametro tecnico-scientifico, paradossalmente consente di aumentare i prelievi proprio in quelle situazioni che - per essere caratterizzate da «ricorrenti deficit idrici stagionali» - comportano una riduzione della portata d'acqua.



La scelta del legislatore regionale di stabilire un limite all'applicazione del deflusso ecologico si discosta dai criteri stabiliti dalla legge statale ai fini della conservazione del buono stato di salute dei corsi d'acqua e risulta in grado di mettere a repentaglio il perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale che il deflusso ecologico è volto a garantire.

10.6.- Va inoltre considerato che, alla luce della costante giurisprudenza costituzionale, l'ambiente delinea una materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando invece allo Stato le determinazioni di tutela ambientale che rispondono a esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 158 del 2021 e n. 407 del 2002).

Al legislatore regionale, nell'esercizio delle sue competenze, è consentito incrementare i livelli di tutela fissati dal legislatore statale. Le regioni, dunque, possono adottare norme che interferiscono con la tutela ambientale solo se elevano lo standard di protezione previsto dalla legislazione nazionale, che funge da limite minimo di salvaguardia dell'ambiente, legittimando interventi normativi regionali solo nel senso dell'innalzamento della tutela (tra le molte, sentenze n. 144 del 2022, n. 291 e n. 7 del 2019, n. 174 e n. 74 del 2017). In questo senso, l'art. 76, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 dispone che «[l]e regioni possono definire obiettivi di qualità ambientale più elevati, nonché individuare ulteriori destinazioni dei corpi idrici e relativi obiettivi di qualità».

Nel caso in esame, invece, la riduzione unilaterale dell'applicazione del deflusso ecologico modifica in senso peggiorativo lo standard ambientale posto dalla disciplina statale, poiché incide sull'equilibrio del bilancio idrico, consentendo l'aumento dei prelievi sui corsi d'acqua.

10.7.- In definitiva, l'art. 34, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 9 del 2025 risulta in contrasto con profili essenziali della legislazione statale ed europea, quali il principio di non deterioramento della qualità delle acque, la necessaria conformità dei piani regionali al piano di bacino, l'indispensabile contributo, per la determinazione del giusto deflusso ecologico, di enti ad alta specializzazione tecnico-scientifica.

Il mancato rispetto delle norme ordinarie statali comporta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che affida alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina della tutela dell'ambiente. Ne risulta violato anche l'art. 117, primo comma, in relazione al principio di non deterioramento della qualità delle acque previsto dalla direttiva 2000/60/CE.

10.8.- Per effetto della dichiarazione di illegittimità dell'art. 34, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 9 del 2025, il precedente comma 1, che differisce l'applicazione del deflusso ecologico sino al 31 dicembre 2026, risulta integralmente svuotato di concreto contenuto precettivo.

11.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha inoltre promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 50 della legge reg. Piemonte n. 9 del 2025, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Nel modificare la legge reg. Piemonte n. 19 del 2009, la disposizione impugnata sostituisce la cartografia contenuta nell'allegato A di tale legge, nella parte riferita, rispettivamente, al Parco naturale del Monte Fenera e all'area contigua della fascia fluviale del Po piemontese.

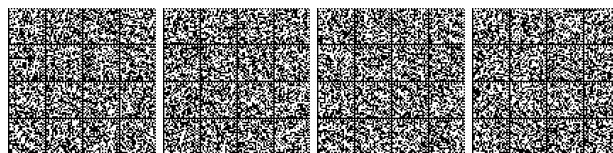
Ad avviso del ricorrente, la nuova perimetrazione dei parchi naturali regionali, introdotta dalla disposizione impugnata, escluderebbe alcune zone dalle aree protette. Ciò comporterebbe la riduzione della tutela del paesaggio e la violazione del principio di co-pianificazione paesaggistica. È denunciata pertanto la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 134, comma 1, lettera c), 135, comma 1, 142, comma 1, lettera f), e 143, comma 2, cod. beni culturali; degli artt. 3 e 18 delle norme di attuazione del piano paesaggistico regionale, nonché dell'art. 22 della legge n. 394 del 1991.

12.- In via preliminare, la difesa regionale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, per difetto di adeguata motivazione in ordine al contrasto della disposizione regionale impugnata con ciascuno dei parametri citati.

L'eccezione non è fondata.

Come è noto, l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini rigorosi nei giudizi proposti in via principale, nei quali il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate (tra le più recenti, sentenze n. 198, n. 126 e n. 106 del 2025, n. 169 del 2024, n. 125 del 2023, n. 265, n. 259 e n. 135 del 2022, n. 170 del 2021 e n. 279 del 2020).

Nel caso in esame, l'eccezione non è fondata in ragione del carattere generale della doglianza fatta valere nel presente giudizio. Il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, ritiene che, una volta istituito un parco naturale regionale e definiti i relativi confini, il legislatore regionale non possa più operare alcun intervento riduttivo senza il necessario coinvolgimento degli organi statali, perché altrimenti sarebbe compromessa la tutela paesaggistica su quelle aree.



Ne discende che, nel caso di specie, l'onere motivazionale può ritenersi assolto - sia pure sinteticamente - dal ricorrente, che ha correttamente individuato i parametri costituzionali di cui assume la violazione (artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e ha puntualmente richiamato il complesso delle disposizioni statali in materia di tutela delle aree naturali protette.

13.- Nel merito, la questione è fondata.

13.1.- Occorre sottolineare che i principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette sono dettati dalla legge n. 394 del 1991, introdotta «al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese» (art. 1, comma 1).

La legge quadro nazionale classifica le aree naturali protette in parchi e riserve naturali e, in relazione alla dimensione locale degli interessi naturalistici, attribuisce alle Regioni la competenza per l'istituzione e la classificazione dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale e locale (art. 2, comma 8, e art. 22, comma 3).

Quanto alla successiva modifica del perimetro dell'area protetta regionale, questa Corte ha riconosciuto che la stessa può essere operata sia in sede di adozione o modifica del piano del parco, sia con legge regionale, purché nel rispetto del procedimento regolato dall'art. 22 della legge n. 394 del 1991, compresa l'interlocuzione con le autonomie locali (sentenze n. 235, n. 221 e n. 115 del 2022, n. 276 e n. 134 del 2020).

In attuazione di tale disciplina statale, l'art. 10-*bis* della legge reg. Piemonte n. 19 del 2009, introdotto dall'art. 6, comma 1, della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2011, n. 16, recante «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità)», ha stabilito che «[l]a parziale modificazione dei confini delle aree protette delimitati nell'allegato A o nelle relative leggi istitutive, necessaria al fine di garantire l'effettivo raggiungimento delle finalità di cui alla presente legge, è apportata con apposita deliberazione della Giunta regionale, d'intesa con gli enti locali interessati e sentito il parere vincolante della competente commissione consiliare».

13.2.- Quanto al caso che viene in rilievo nel presente giudizio, occorre preliminarmente rilevare che, con la richiamata deliberazione del Consiglio regionale n. 233-35836 del 2017, il PPR è stato approvato sulla base dell'accordo firmato a Roma il 14 marzo 2017 tra il Ministero per i beni e le attività culturali e la Regione Piemonte.

L'art. 135, comma 1, terzo periodo, cod. beni culturali, pone infatti l'obbligo di elaborare i piani paesaggistici regionali «congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143».

Al riguardo, questa Corte ha affermato che la disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni (sentenze n. 6 del 2023, n. 240 e n. 130 del 2020, n. 86 del 2019 e n. 66 del 2018). In questa prospettiva, l'art. 135, nel prevedere l'obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, pone un principio inderogabile della legislazione statale, che, a sua volta, è un riflesso della necessaria impronta unitaria della pianificazione paesaggistica e mira a garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente (ancora sentenze n. 6 del 2023 e n. 240 del 2020).

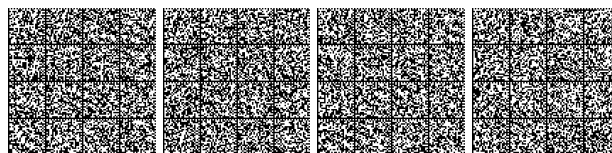
13.3.- Con riferimento alla pianificazione paesaggistica, l'art. 143, comma 1, lettera c), cod. beni culturali stabilisce che «[l]'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno: [...] c) ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione».

Pertanto, nell'elaborazione del piano paesaggistico, le aree di cui all'art. 142, comma 1, ossia quelle protette *ope legis*, tra cui i parchi naturali e le riserve regionali, contemplati dalla lettera f) dello stesso comma 1 dell'art. 142, sono oggetto di «ricognizione», nel senso che esse costituiscono un dato di fatto da cui la pianificazione paesaggistica non può prescindere (sentenza n. 115 del 2023).

Il piano paesaggistico ha, infatti, la funzione di strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio (sentenza n. 172 del 2018).

Nella logica di un sistema integrato di tutela, l'art. 140, comma 2, cod. beni culturali prescrive la necessaria trasfusione nel piano paesaggistico della disciplina contenuta nei singoli provvedimenti di vincolo. Solo per questa ipotesi, «e in ragione di tale integrazione fra momenti diversi di una medesima vicenda di tutela, per cui il piano che sopraggiunge non può che prendere atto dei previgenti provvedimenti di vincolo, si giustifica l'irrevocabilità della disciplina contenuta in questi ultimi» (sentenze n. 115 del 2023 e n. 135 del 2022).

13.4.- In presenza del PPR, frutto dell'attività di pianificazione congiuntamente realizzata dallo Stato e dalla Regione, l'intervento del legislatore piemontese, volto a modificare unilateralmente la disciplina di due aree naturali regionali, mediante riduzione di alcune aree protette, si pone in contrasto con le richiamate prescrizioni del codice dei



beni culturali e del paesaggio, che, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, mirano a garantire l'effettiva e uniforme tutela dell'ambiente, affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Invero, per effetto della revisione in senso riduttivo delle due aree regionali protette, una parte dei territori, prima ricompresi nell'ambito delle previsioni del piano, è stata unilateralmente sottratta alla tutela paesaggistica, imposta sulle medesime aree dall'art. 142, comma 1, lettera *f*), cod. beni culturali.

La rimodulazione in senso restrittivo del vincolo avrebbe dovuto essere valutata all'interno della co-pianificazione paesaggistica, di cui agli artt. 135 e 143, comma 2, cod. beni culturali.

Questa Corte ha affermato che la regione «opera sul piano procedimentale per addizione, e mai per sottrazione, nel senso che la competenza regionale può essere spesa al solo fine di arricchire il catalogo dei beni paesaggistici, in virtù della conoscenza che ne abbia l'autorità più vicina al territorio ove essi sorgono, e non già di alleggerirlo in forza di considerazioni confliggenti con quelle assunte dallo Stato» (sentenza n. 164 del 2021). Infatti, «i livelli di tutela ambientale posti dal legislatore statale potrebbero essere ampliati e non derogati in senso peggiorativo dal legislatore regionale, [...] sicché l'abbassamento del livello di tutela del paesaggio violerebbe anche l'art. 9 Cost.» (sentenza n. 90 del 2023; nello stesso senso, le sentenze n. 115 del 2023 e n. 135 del 2022). La Regione, dunque, non poteva unilateralmente derogare in senso peggiorativo agli standard di tutela ambientale stabiliti nel PPR co-deciso.

13.5.- In senso contrario non vale il richiamo operato dalla difesa regionale a quanto affermato nella sentenza n. 115 del 2023, che ha affrontato il tema della ripermimetrazione dei parchi regionali, ritenendo che spetti alle regioni la definizione dei confini delle aree di un parco naturale regionale.

Infatti, il caso esaminato da tale pronuncia riguardava una disposizione della Regione Liguria che - a differenza dalla Regione Piemonte - era sprovvista di PPR. Nel caso in esame, invece, i beni paesaggistici e il relativo regime di protezione sono già confluiti nel PPR - frutto della elaborazione congiunta della Regione con lo Stato - con cui sono state effettuate la ricognizione di tali beni e l'elaborazione delle relative prescrizioni d'uso.

13.6.- Parimenti inconferente è il richiamo al principio di revocabilità dei vincoli regionali di tutela ambientale relativi alla perimetrazione delle aree protette, sull'assunto che il vincolo paesaggistico di cui al PPR abbia «carattere derivato e consequenziale».

È stato da tempo riconosciuto, infatti, che la tutela sia ambientale, sia paesaggistica, gravando su un bene complesso e unitario, assume un valore primario e rientra nella competenza esclusiva dello Stato. Essa «precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (sentenza n. 164 del 2021).

13.7.- Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 50 della legge reg. Piemonte n. 9 del 2025, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, comma 1, 142, comma 1, lettera *f*), e 143, comma 2, cod. beni culturali, con assorbimento delle ulteriori questioni promosse con il ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Piemonte 8 luglio 2025, n. 9 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2025);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 50 della legge reg. Piemonte n. 9 del 2025.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 aprile 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260057



N. 58

Sentenza 12 marzo - 27 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Udienza di comparizione predibattimentale - Provvedimenti del giudice - Possibile applicazione, in quanto compatibile, dell'art. 422 cod. proc. pen., che consente l'integrazione probatoria al giudice dell'udienza preliminare, ovvero, in via subordinata, la possibilità che il giudice possa disporre, anche d'ufficio, l'assunzione delle prove dalle quali appare evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere - Omessa previsione - Denunciata violazione di principi di ragionevolezza e di uguaglianza sostanziale, del principio di obbligatorietà dell'azione penale e del suo corollario di completezza delle indagini preliminari, nonché del principio, anche convenzionale, di ragionevole durata del processo - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 554-ter, introdotto dall'art. 32, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150.
- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, 111, secondo comma, 112 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : 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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 554-ter del codice di procedura penale, 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), promosso dal Tribunale ordinario di Siena, sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di P.A. A. con ordinanza dell'11 febbraio 2025, iscritta al n. 41 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udito nella camera di consiglio del 12 marzo 2026 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 12 marzo 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'11 febbraio 2025, iscritta al n. 41 reg. ord. del 2025, il Tribunale ordinario di Siena, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, commi primo e secondo, 111, secondo comma, 112 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, primo paragrafo, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 554-ter del codice di procedura



penale, 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), «nella parte in cui non prevede che si applica, in quanto compatibile, la disposizione di cui all'articolo 422 cod. proc. pen., ovvero, in via subordinata, nella parte in cui non prevede che il giudice possa disporre, anche d'ufficio, l'assunzione delle prove dalle quali appare evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere».

1.1.- Il rimettente sta celebrando l'udienza di comparizione predibattimentale nei confronti di una persona imputata del furto di 2.000 euro in contanti, contenuti all'interno di un borsello dimenticato dal proprietario in un carrello della spesa all'esterno di un supermercato.

Sulla base della denuncia-querela della persona offesa e delle sommarie informazioni rese dai dipendenti del supermercato, il giudice *a quo* espone:

- che il proprietario del borsello aveva riferito di essersi allontanato dal supermercato verso le ore 18,30;
- che, accortosi di avere dimenticato il borsello, aveva telefonato al supermercato verso le 19 per segnalare la circostanza;
- che una dipendente del supermercato aveva poco dopo ritrovato il borsello in un carrello lasciato all'esterno;
- che la dipendente aveva quindi restituito al proprietario il borsello, il quale - dopo essersi nuovamente allontanato dal supermercato - si era tuttavia reso conto della scomparsa dei 2.000 euro, dandone notizia con una nuova telefonata al supermercato;
- che la polizia giudiziaria aveva acquisito i filmati dell'impianto di videosorveglianza posto all'esterno dell'esercizio, dai quali - secondo quanto riferito in un'annotazione trasmessa al pubblico ministero - emergeva che attorno alle 18,55 una persona si era avvicinata al carrello, se ne era quindi allontanata per salire su un'autovettura ed era tornata, di lì a qualche istante, verso il carrello;
- che, identificata sulla base della targa della vettura, la persona in questione - l'imputato nel procedimento *a quo* - aveva dichiarato, in sede di interrogatorio successivo all'avviso di conclusione delle indagini preliminari, di avere effettivamente preso il borsello dal carrello, di averlo portato nella propria autovettura al solo scopo di verificare, grazie alla luce interna, se vi fossero documenti che consentissero l'identificazione del proprietario, e di averlo quindi riportato nel carrello dove l'aveva originariamente rinvenuto, una volta constatato che non vi era alcun documento;
- che la difesa dell'imputato aveva chiesto, già in sede di memoria depositata dopo la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, che fosse acquisito al fascicolo del pubblico ministero l'intero CD contenente tutte le riprese dell'impianto di videosorveglianza effettuate tra le 18,30 e le 18,55, le quali avrebbero potuto, a suo avviso, riscontrare la versione dei fatti fornita dall'imputato;
- che, allo stato, l'annotazione della polizia giudiziaria era semplicemente corredata da «alcuni e isolati fotogrammi».

1.2.- In punto di rilevanza, il rimettente ravvisa una «palese incompletezza del materiale raccolto nel fascicolo delle indagini preliminari».

Sarebbe, infatti, il «documento filmico [...] “trattenuto” dalla polizia giudiziaria, e non già i fotogrammi da quest'ultima estrapolati» a costituire la prova di natura documentale che il giudice dell'udienza predibattimentale dovrebbe valutare, unitamente agli altri atti contenuti nel fascicolo delle indagini preliminari, per «vagliare la fondatezza dell'accusa». Lo stesso documento si attergerebbe «altresì come prova, allo stato degli atti, potenzialmente decisiva ai fini della sentenza di non luogo a procedere, in relazione sia al contegno tenuto dall'odierno imputato nel segmento temporale che lo vede accedere all'interno della propria autovettura, sia degli eventi occorsi nel precedente arco di tempo che va dalle ore 18.30 alle ore 18.55».

Nella fase predibattimentale, il giudice non potrebbe però colmare «siffatta lacuna evidente», non avendo il potere di disporre un'integrazione probatoria, diversamente da quanto consentito, invece, al giudice dell'udienza preliminare, ai sensi dell'art. 422 cod. proc. pen.

In mancanza di tale integrazione istruttoria, d'altro canto, egli non potrebbe decidere se pronunciare una sentenza di non luogo a procedere o un provvedimento di prosecuzione del giudizio davanti a un giudice diverso «se non a prezzo, in ciascuno dei due casi, di conseguenze del tutto irragionevoli»: *a*) per un verso non sarebbe «ragionevolmente praticabile [...] la strada della definizione del giudizio mediante sentenza di non luogo a procedere, fondata sulla tale riscontrata lacuna probatoria», perché tale sentenza sarebbe prevedibilmente revocata, «ove la successiva acquisizione della videoripresa [...] determin[asse] l'utile svolgimento del giudizio, ai sensi dell'art. 554-*quinquies* cod. proc. pen.»; *b*) per altro verso, neppure parrebbe ragionevole l'alternativa della prosecuzione del giudizio, che potrebbe risultare «del tutto superfluo e non necessario», qualora i «contenuti probatori della videoripresa in questione» non consentissero una «ragionevole previsione di condanna» della persona imputata.



1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente premette che «la base conoscitiva del giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale [...] è costituita esclusivamente “dal complesso degli atti delle indagini preliminari condotte dall'organo inquirente, oltre che dagli atti che confluiscono nel fascicolo per il dibattimento ai sensi dell'art. 431 cod. proc. pen.”» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 179 del 2024).

L'impossibilità di colmare «lacune evidenti nel materiale probatorio» contrasterebbe con plurimi principi costituzionali.

1.3.1.- In riferimento anzitutto all'art. 3 [primo comma], Cost., il rimettente denuncia la «palese irragionevolezza» del trattamento differenziato riservato ai poteri del giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale, rispetto a quelli di integrazione probatoria riconosciuti al giudice dell'udienza preliminare, ai sensi dell'art. 422 cod. proc. pen., in relazione alle prove delle quali appaia evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere.

La necessaria completezza del quadro probatorio in udienza preliminare (rispetto alla quale è richiamata la sentenza n. 335 del 2002 di questa Corte) sarebbe «strettamente legata al compito, spettante [al GUP], di operare una verifica preventiva circa la necessità della celebrazione del dibattimento, a garanzia del corretto esercizio dell'azione penale da parte dell'organo requirente, così fungendo da “filtro” a dibattimenti ingiustificati e, comunque, perseguendo in tal modo finalità deflative e di semplificazione». Proprio tale finalità accomunerebbe l'udienza preliminare all'udienza di comparizione predibattimentale, alla quale la legge avrebbe assegnato, tra le altre, la funzione di «“filtro” a dibattimenti ingiustificati», con «finalità deflative e di semplificazione», mediante un «vaglio preventivo della necessità della celebrazione del dibattimento» (è richiamata, ancora, la sentenza n. 179 del 2024 di questa Corte).

L'«evidente simmetria» fra le due udienze, in relazione al «vaglio penetrante del merito dell'accusa» che in ambedue i casi il giudice è chiamato a compiere, sarebbe «interrotta e troncata, in maniera del tutto irragionevole, nel momento in cui soltanto al primo giudice, e non anche al secondo, è stata data la possibilità di acquisire elementi di prova, ove di questi appaia evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere».

Né varrebbe a giustificare tale scelta il carattere «più snello» del «vaglio preliminare» affidato al giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale, rispetto a quello «previsto dagli articoli 416 ss. c.p.p., circa la fondatezza e la completezza dell'azione penale» (è richiamata la relazione illustrativa del d.lgs. n. 150 del 2022). Ciò in quanto «il connotato di “snellezza”» dovrebbe pur sempre «mantenersi in sintonia con l'esigenza di “rendere il procedimento penale più celere ed efficiente”, *ratio* che anima l'intera riforma del rito penale».

La mancata previsione di un potere di integrazione probatoria, «ove si tratti di acquisire una prova di cui risulti evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere», sarebbe, in tal senso, «manifestamente irragionevole, in quanto palesemente disfunzionale rispetto agli obiettivi di efficienza e riduzione del carico dibattimentale, perseguiti dal legislatore di cui al d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150», comportando «un'evidente dilatazione dei tempi dell'intero procedimento penale». Una tale lacuna imporrebbe infatti «la celebrazione di un ulteriore segmento processuale, quello dibattimentale, destinato a concludersi con un esito assolutorio e, quindi, all'evidenza superfluo». E ciò sarebbe tanto più irragionevole a fronte dell'estensione - operata dal d.lgs. n. 150 del 2022 - del catalogo di reati per i quali l'azione penale è esercitata mediante citazione diretta a giudizio, nelle forme di cui all'art. 552 cod. proc. pen.

1.3.2.- La norma censurata violerebbe poi il principio di eguaglianza sostanziale, di cui al secondo comma dell'art. 3 Cost., considerato che «un “intervento riequilibratore del giudice atto a supplire” alle carenze istruttorie di taluna delle parti è stato ritenuto, seppure in altro contesto processuale qual è quello dibattimentale, in “armonia con l'obiettivo di eliminazione delle disuguaglianze di fatto posto dall'art. 3, secondo comma, della Costituzione”, potendo “la ‘parità delle armi’ delle parti normativamente enunciata [...] talvolta non trovare concreta verifica nella realtà effettuale”» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 111 del 1993).

1.4.- Sarebbe violato, altresì, il dovere di completezza delle indagini preliminari, che, come questa Corte avrebbe da tempo osservato con riferimento all'udienza preliminare, costituisce un corollario del principio di obbligatorietà dell'azione penale, di cui all'art. 112 Cost.

Tale dovere avrebbe una duplice funzione: esso assicurerebbe la completa ed esaustiva individuazione del quadro probatorio, in vista del «riconoscimento del diritto dell'imputato ad essere giudicato, ove ne faccia richiesta, con il rito abbreviato» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 115 del 2001), e fungerebbe, per altro verso, da «argine contro eventuali prassi di esercizio “apparente” dell'azione penale, che, avviando la verifica giurisdizionale sulla base di indagini troppo superficiali, lacunose o monche, si risolverebbero in un ingiustificato aggravio del carico dibattimentale» (è citata la sentenza di questa Corte n. 88 del 1991).

L'esigenza di completezza delle indagini preliminari sarebbe «significativamente valutabile, in sede di udienza preliminare, proprio perché “al giudice è attribuito il potere di integrazione concernente i mezzi di prova”, questi potendo “assumere anche d'ufficio le prove delle quali appaia evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere (art. 422 cod. proc. pen.)”» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 224 del 2001).



1.5.- La disciplina censurata, infine, sarebbe in contrasto con il principio della ragionevole durata del processo, di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., «sancito, a livello sovranazionale, dall'art. 6, primo paragrafo, CEDU, nonché dalla interpretazione formatasi su tale articolo ad opera della Corte di Strasburgo».

La violazione di tale principio sarebbe ravvisabile allorché, sostiene il ricorrente, «l'effetto di dilatazione dei tempi processuali determinato da una specifica disciplina non sia sorretto da alcuna logica esigenza e si riveli invece privo di qualsiasi legittima *ratio* giustificativa» (sono richiamate le sentenze della Corte n. 113 del 2023, n. 12 del 2016, n. 159 del 2014, n. 63 e n. 56 del 2009). Tale sarebbe il caso della disciplina censurata, che, precludendo al giudice l'acquisizione di «un elemento di prova [...] decisivo ai fini della sentenza di non luogo a procedere», imporrebbe «la celebrazione di un dibattimento superfluo, perché destinato a concludersi con un esito, qual è quello assolutorio, già anticipabile in sede di udienza di comparizione predibattimentale, mediante adozione di una sentenza di non luogo a procedere».

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 comunque infondate.

2.1.- Le questioni sarebbero anzitutto inammissibili per carente motivazione sulla rilevanza, che il rimettente avrebbe omesso di «indicare nel dettaglio» e che non potrebbe «essere ritenuta implicita».

2.1.1.- Più in particolare, il giudice *a quo* non prospetterebbe la mancanza di una prova decisiva ai fini di una sentenza di non luogo a procedere, ma vorrebbe applicare l'art. 422 cod. proc. pen. «per uno scopo che non gli è proprio: ossia superare un dubbio funzionale non già a pervenire ad una sentenza di non luogo a procedere, ma funzionale ad effettuare un rinvio a giudizio maggiormente riscontrato». L'art. 422 cod. proc. pen., quindi, «non potrebbe in ogni caso trovare applicazione, salvo piegare la norma ad una funzione impropria».

2.1.2.- In secondo luogo, la prova che il giudice riterrebbe necessario assumere non rientrerebbe «nel catalogo delle prove elencate dall'art. 422 c.p.p., né il giudice si fa[rebbe] carico di chiarire in cosa esattamente consist[erebbe] detta prova, limitandosi a far riferimento ad un CD già in possesso della polizia giudiziaria ma non riversato nella sua materialità nel fascicolo del pubblico ministero, nel quale sono inseriti solo dei fotogrammi».

2.1.3.- In ogni caso, «il profilo relativo alla completezza delle indagini, inteso come obbligo dell'organo dell'accusa di svolgere tutte le indagini per non eludere di fatto l'obbligatorietà dell'azione penale», non sarebbe garantito dall'art. 422 cod. proc. pen., ma dall'art. 421-bis cod. proc. pen. Tale ultima norma, tuttavia, non verrebbe in rilievo, in quanto i dubbi del giudice *a quo* «investono un tema del tutto diverso da quello della completezza delle indagini o delle prove».

Le questioni, in realtà, atterrebbero alla completezza del fascicolo delle indagini, per la mancata allegazione della ripresa video al fascicolo del pubblico ministero. Il giudice «si sarebbe dovuto, quindi, interrogare sulle conseguenze di tale omissione o sull'esistenza di soluzioni normative idonee a garantire quella completezza», valutando preliminarmente «se l'omessa allegazione agli atti di indagine di un supporto informatico contenente una ripresa video, ritualmente acquisita nel corso delle indagini, imponesse di decidere solo sulla base dei fotogrammi in atti» (sulle conseguenze del mancato deposito della documentazione relativa alle indagini preliminari insieme alla richiesta di rinvio a giudizio, sono richiamate Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 17 marzo-26 maggio 2021, n. 20855; sezione prima penale, sentenza 4 maggio 2018-30 gennaio 2020, n. 4071; sezione prima penale, sentenza 12 marzo-26 giugno 2014, n. 27879).

2.2.- Nel merito, le questioni sarebbero infondate, poiché la scelta del legislatore di escludere l'applicabilità all'udienza predibattimentale di alcune norme previste per l'udienza preliminare (tra le quali l'art. 422 cod. proc. pen.) si giustificerebbe in ragione dei differenti snodi procedurali in cui si collocano l'una e l'altra udienza, nonché delle diverse modalità di accesso al dibattimento previste a seconda del tipo di reato per cui si procede: per alcuni reati (più gravi) il legislatore avrebbe previsto l'esercizio dell'azione penale mediante richiesta di rinvio a giudizio e, in tale contesto, il vaglio del giudice preliminare rispetto al rinvio a giudizio; per altri reati, di minor gravità, il legislatore avrebbe escluso il vaglio preliminare del giudice, consentendo la citazione diretta a giudizio da parte del pubblico ministero. In questi casi, al giudice dell'udienza predibattimentale sarebbe solo rimesso «di accertare l'inopportunità che il procedimento, già giunto alla fase dibattimentale, proseguiva».

Pertanto, una volta che il procedimento sia «già transitato alla fase dibattimentale, una regressione in fase di indagine, che deriverebbe dall'applicazione dell'art. 421-bis c.p.p. (la norma la cui mancata applicazione nella sostanza denuncia il giudice, benché erroneamente richiami l'art. 422 c.p.p.) sarebbe del tutto impropria e inopportuna, anche in relazione al principio di celerità ed efficienza del rito che il giudice *a quo* richiama».

Inoltre, lo svolgimento di attività istruttoria «dinanzi allo stesso giudice del dibattimento (benché persona fisica diversa), per di più con forme diverse da quelle proprie del dibattimento, sarebbe scelta anche del tutto asistemica e fonte di complicazione e allungamento del procedimento, non certo di celerità».



Infine, del tutto estraneo alle questioni sollevate sarebbe il tema della «obbligatorietà dell'azione penale», vertendosi in un ambito nel quale «il procedimento è già giunto nella fase dibattimentale e, di conseguenza, il pubblico ministero ha già adempiuto a quell'obbligo».

Considerato in diritto

3.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe il Tribunale di Siena, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 554-ter cod. proc. pen., «nella parte in cui non prevede che si applica, in quanto compatibile, la disposizione di cui all'articolo 422 cod. proc. pen., ovvero, in via subordinata, nella parte in cui non prevede che il giudice possa disporre, anche d'ufficio, l'assunzione delle prove dalle quali appare evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere».

In sintesi, il rimettente sospetta che la mancata previsione del potere di assumere tali prove in capo al giudice dell'udienza predibattimentale, disciplinata dagli artt. 554-bis e 554-ter cod. proc. pen., determini la violazione:

- dell'art. 3, primo comma, Cost., in ragione della palese irragionevolezza della disparità di trattamento tra la disciplina all'esame e quella dell'udienza preliminare, nel cui ambito l'art. 422 cod. proc. pen. conferisce al giudice il potere in questione;

- dell'art. 3, secondo comma, Cost., dal momento che la mancata attribuzione al giudice dell'udienza predibattimentale del potere di integrazione probatoria di cui dispone il giudice dell'udienza preliminare ai sensi dell'art. 422 cod. proc. pen. non consentirebbe al primo giudice di ripristinare la doverosa parità delle armi tra le parti, a fronte di eventuali carenze istruttorie del pubblico ministero;

- dell'art. 112 Cost., perché la disciplina vigente non consentirebbe al giudice di disporre l'integrazione delle indagini compiute dal pubblico ministero, così pregiudicando il diritto dell'imputato a essere giudicato con rito abbreviato e, al tempo stesso, non apprestando rimedi contro prassi di esercizio "apparente" dell'azione penale a fronte di indagini «superficiali, lacunose o monche», suscettibili di risolversi «in un ingiustificato aggravio del carico dibattimentale»;

- del principio di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, secondo comma Cost. e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6, primo paragrafo, CEDU, determinando una dilatazione dei tempi processuali priva di qualsiasi legittima *ratio* giustificativa.

4.- L'Avvocatura generale eccepisce un difetto di motivazione sulla rilevanza sotto tre distinti profili. Anzitutto, il rimettente non prospetterebbe la mancanza di una prova decisiva ai fini di una sentenza di non luogo a procedere, ma intenderebbe piuttosto applicare l'art. 422 cod. proc. pen. al fine di «effettuare un rinvio a giudizio maggiormente riscontrato»: finalità, questa, che sarebbe però estranea alla *ratio* dello stesso art. 422 cod. proc. pen. In secondo luogo, non si comprenderebbe in che cosa dovrebbe consistere la prova che il rimettente auspicerebbe di poter assumere durante l'udienza predibattimentale. Infine, le questioni non atterrebbero neppure al profilo della completezza delle indagini svolte dal pubblico ministero, cui si riferisce l'art. 421-bis cod. proc. pen., dal momento che la lacuna lamentata dal rimettente atterrebbe semplicemente all'assenza, nel fascicolo del pubblico ministero, del supporto informatico relativo a una ripresa video già ritualmente acquisita nel corso delle indagini.

L'eccezione non è fondata in alcuno di tali profili.

Il giudice *a quo*, in effetti, descrive dettagliatamente la vicenda sulla quale è chiamato a pronunciarsi, e chiarisce come la disposizione censurata gli impedisca di acquisire la ripresa video integrale, che a suo avviso sarebbe necessaria per eventualmente pronunciare una sentenza di non luogo a procedere nei confronti dell'imputato.

Tanto basta ad assicurare la rilevanza delle questioni, al metro del controllo di mera non implausibilità della motivazione del rimettente, svolto da questa Corte secondo la sua consolidata giurisprudenza (*ex multis*, sentenze n. 21 del 2026, punto 4.1., n. 10 del 2026, punto 13.1.3., n. 213 del 2025, punto 2 del Considerato in diritto, e n. 154 del 2025, punto 2 del Considerato in diritto). Non v'è dubbio, infatti, che il giudice dell'udienza predibattimentale non ha alcun potere di integrazione ex officio della piattaforma probatoria - costituita dagli atti contenuti nel fascicolo per il dibattimento e in quello del pubblico ministero - sulla quale è chiamato a esprimere le valutazioni di cui all'art. 554-ter cod. proc. pen., al fine di stabilire, in particolare, se gli elementi acquisiti consentano una ragionevole previsione di condanna. L'auspicata pronuncia di accoglimento delle questioni prospettate gli consentirebbe invece, tramite l'esercizio dei poteri di cui all'art. 422 cod. proc. pen., di acquisire (evidentemente ex art. 234 cod. proc. pen.) l'intera video-registrazione, che a suo avviso potrebbe risultare rilevante per riscontrare la versione difensiva proposta dall'imputato, e comunque per escludere una ragionevole prognosi di condanna dello stesso. Ciò senza che venga qui in questione il potere, attribuito al giudice per l'udienza preliminare dall'art. 421-bis cod. proc. pen., di ordinare ulteriori indagini al pubblico ministero - potere che il rimettente, coerentemente, non invoca.



5.- Nel merito, non sono fondate, anzitutto, le questioni formulate in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost.

5.1.- Il rimettente lamenta l'irragionevolezza della disparità di trattamento fra la disciplina dell'udienza predibattimentale e quella dell'udienza preliminare - entrambe finalizzate ad assicurare un filtro giudiziale all'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero - sotto lo specifico profilo del potere del giudice di assumere prove che appaiono evidentemente decisive ai fini della sentenza di non luogo a procedere: potere di cui dispone, per l'appunto, il giudice dell'udienza preliminare, ma non quello dell'udienza predibattimentale.

5.2.- Ai fini dell'esame di tale censura, giova anzitutto rammentare che, secondo l'orientamento costantemente adottato dalla giurisprudenza di questa Corte, «il legislatore gode, in materia di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali, di un'ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (*ex plurimis*, sentenze n. 76, n. 39 e n. 36 del 2025, n. 189 e n. 96 del 2024, n. 67 del 2023)» (sentenza n. 146 del 2025, punto 4 del Considerato in diritto). Ciò è particolarmente vero per ciò che concerne la disciplina del processo penale, che è «frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema»; il che spiega perché, in questa materia, la Corte «sia solita esercitare una speciale cautela nello scrutinio delle censure [...] fondate, in particolare, sull'art. 3 Cost.» (sentenza n. 230 del 2022, punto 3.1. del Considerato in diritto).

5.3.- Ancora in limine, va rilevato che le questioni in esame non pongono in discussione la scelta legislativa di fondo, compiuta dal codice di procedura penale sin dalla sua entrata in vigore, di individuare due grandi binari paralleli per l'esercizio "ordinario" dell'azione penale nei confronti degli adulti (al di fuori dei riti speciali e del procedimento innanzi al giudice di pace): il primo, riservato in linea di principio ai procedimenti che hanno a oggetto soltanto reati di minore gravità, caratterizzati dalla citazione diretta a giudizio dell'imputato da parte del pubblico ministero; l'altro, riservato ai procedimenti che coinvolgono reati più gravi o comunque di più complesso accertamento, caratterizzato invece dal filtro intermedio dell'udienza preliminare, che attribuisce a un giudice il compito di valutare se sussistano gli estremi per il rinvio a giudizio dell'imputato.

Questa scelta di fondo non è, in effetti, smentita dall'introduzione, nel 2022, del filtro dell'udienza predibattimentale nei procedimenti a citazione diretta.

La prassi aveva mostrato che, in una percentuale assai elevata di casi, i processi introdotti da citazioni dirette si concludevano con assoluzioni; il che ha indotto il legislatore a introdurre uno specifico correttivo, diverso dall'udienza preliminare e collocato "a valle" della citazione a giudizio, per evitare la celebrazione di processi inutili, che arrecano pregiudizio - assieme - all'efficiente amministrazione della giustizia penale e ai diritti costituzionali degli imputati.

In particolare, la Commissione incaricata nel 2021 dall'allora Ministra della giustizia di «elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, attraverso la formulazione di emendamenti al Disegno di legge A.C. 2435, recante Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello» (cosiddetta Commissione Lattanzi) propose l'introduzione di una «udienza "filtro", volta a verificare l'effettiva necessità della celebrazione del dibattimento, non solo e non tanto a fini deflattivi, ma soprattutto perché il dibattimento per chi è costretto a subirlo costituisce già di per sé una "pena", che non deve essere inflitta se ne mancano le ragioni». La Commissione, a sostegno della proposta, sottolineò l'«elevatissimo numero di esiti assolutori» che si registrava nei procedimenti a citazione diretta, con una «incidenza delle condanne sui definiti, negli anni 2015-2019, [...] pari in media al 41% del totale»; e sostenne l'«esigenza logico-sistematica di affidare al controllo preventivo del giudice la corretta applicazione, da parte del pubblico ministero, del criterio di giudizio sotteso alla decisione di esercitare l'azione penale» (pag. 31 della relazione finale).

Il successivo d.lgs. n. 150 del 2022, sulla base dei criteri direttivi contenuti nella legge delega n. 134 del 2021, ha introdotto nel codice di rito gli artt. da 554-bis a 554-quinquies, che disciplinano una nuova «Udienza di comparizione predibattimentale a seguito di citazione diretta», affidando al tribunale il compito di svolgere, in camera di consiglio, una serie di attività preliminari al dibattimento. Fra tali attività si annoverano la possibile trasformazione del rito in caso di richiesta di definizioni alternative del procedimento da parte dell'imputato; la verifica se, sulla base degli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero e in quello per il dibattimento, formato dallo stesso pubblico ministero, sussista una causa di proscioglimento che imponga l'immediata definizione del processo; e, soprattutto, la sussistenza dei presupposti di una sentenza di non luogo a procedere, allorché «gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole previsione di condanna» (art. 554-ter, comma 1, cod. proc. pen.).

In tutte queste ipotesi, l'udienza predibattimentale vale oggi a prevenire lo svolgimento di un dibattimento superfluo, evitando così un inutile impegno della giustizia penale, la quale - come questa Corte ha recentemente osservato - è una «risorsa scarsa, che implica costi ingenti a carico di tutte le persone coinvolte, in termini materiali ed "esistenziali"» (sentenza n. 149 del 2022, punto 5.1.1. del Considerato in diritto), oltre che oneri economici importanti per l'intera collettività» (sentenza n. 41 del 2024, punto 3.9. del Considerato in diritto).



5.4.- Il nodo che ora questa Corte è chiamata a sciogliere concerne la scelta del legislatore del 2022 di non dotare il giudice dell'udienza predibattimentale del potere, di cui dispone invece il giudice dell'udienza preliminare, di assumere anche d'ufficio le prove di cui sia evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere. Si tratta, più in particolare, di stabilire se tale scelta debba ritenersi non manifestamente irragionevole, in considerazione della differente struttura e funzione delle due udienze, o se, invece, le similitudini fra le due udienze, quanto all'oggetto del giudizio e alla piattaforma probatoria su cui tale giudizio si fonda, siano tali da rendere insostenibile la segnalata disparità di trattamento, alla luce di una valutazione complessiva - in particolare - «dei diritti, dei doveri e degli interessi costituzionali in gioco», nonché della *ratio* della disciplina e di istanze di “coerenza sistematica” della stessa (sentenza n. 54 del 2026, punto 9.1.).

5.5.- Muovendo proprio da queste ultime ragioni, occorre invero riconoscere l'identità delle valutazioni che i due giudici sono chiamati a compiere ai sensi, rispettivamente, degli artt. 425, commi 1, 3 e 4, e 554-ter, comma 1, cod. proc. pen.; nonché l'identità del materiale probatorio su cui tali valutazioni si fondano, e cioè gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero, eventualmente integrati dalle indagini difensive e dagli atti assunti con incidente probatorio. Questi elementi di omogeneità sono stati puntualmente evidenziati anche da questa Corte, in una recente pronuncia - cui il rimettente si richiama - ove si è ritenuto che l'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. dettasse una «disciplina ingiustificatamente differenziata nella misura in cui prevede l'incompatibilità a partecipare al giudizio soltanto per “il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare” e non anche per il giudice dell'udienza predibattimentale» (sentenza n. 179 del 2024, punto 6 del Considerato in diritto).

Cionondimeno, va osservato che il legislatore del 2022 non ha affatto inteso configurare l'udienza predibattimentale come una sorta di duplicato dell'udienza preliminare; e ha, anzi, avuto cura di mutuare, nel configurarne la disciplina, soltanto alcune delle norme che quell'udienza regolano. Ciò all'evidente fine di conservare all'udienza predibattimentale caratteri di maggiore snellezza, e di evitare così paradossalmente - anziché un risparmio di energie per il sistema penale, e di costi umani e finanziari per tutte le persone coinvolte - un ulteriore rallentamento dei tempi di definizione dei processi.

D'altra parte, l'estensione della disciplina di cui all'art. 422 cod. proc. pen. all'udienza predibattimentale comporterebbe una serie di ricadute sistematiche di non poco momento, che certo il legislatore potrebbe consapevolmente mettere in conto nell'esercizio della propria discrezionalità, ma che devono indurre questa Corte ad attenersi a quella “speciale cautela” nello scrutinio ex art. 3 Cost. delle norme processuali raccomandata dai precedenti poc'anzi citati.

Al riguardo, occorre in effetti considerare che il filtro introdotto dal legislatore del 2022 rispetto ai procedimenti a citazione diretta opera a valle della *vocatio in iudicium*, non già prima di essa, come accade nei casi in cui si svolga l'udienza preliminare. L'udienza predibattimentale si atteggia, dunque, a mero segmento di una macro-fase processuale in cui il procedimento è già giunto - per effetto dell'iniziativa esclusiva del pubblico ministero - alla sede fisiologicamente deputata alla formazione delle prove, nel contraddittorio tra le parti e con le garanzie del modello accusatorio.

In questa sede, lo svolgimento di un'attività probatoria da parte del giudice con le modalità previste per l'udienza preliminare apparirebbe quanto meno distonico rispetto alle regole del dibattimento. L'art. 422, comma 3, cod. proc. pen. dispone, infatti, che l'audizione e l'interrogatorio delle persone che possono essere sentite ai sensi del comma 2 sono condotti direttamente dal giudice, mentre pubblico ministero e difensori debbono limitarsi a porre domande a mezzo del giudice. Tali modalità sono, dunque, assai diverse da quelle ordinariamente prescritte nell'ambito del dibattimento, in attuazione dei principi di cui all'art. 111 Cost.

Ancora, nell'ipotesi in cui la prova assunta non si rivelasse, ex post, decisiva per la sentenza di non luogo a procedere, il processo dovrebbe comunque proseguire. In tal caso però, ove si trattasse di prova dichiarativa, il relativo verbale di assunzione non rifluirebbe nel fascicolo per il dibattimento, ma resterebbe nel fascicolo del pubblico ministero ai sensi dell'art. 433 cod. proc. pen., con conseguente necessità di ripetere in dibattimento l'assunzione della prova. Il che comporterebbe un ulteriore effetto di allungamento dei tempi complessivi di definizione del giudizio dibattimentale, legato alla mera necessità di assumere due volte, e con modalità differenti, la medesima prova nella stessa macro-fase processuale.

5.6.- Quanto poi ai riflessi della diversità di disciplina sui diritti dell'imputato, e in particolare sul suo diritto inviolabile alla difesa (che il rimettente non evoca come autonomo parametro, ma che non può non essere considerato nella valutazione sulla ragionevolezza o meno della disparità di trattamento denunciata: *supra*, 5.4.), occorre rilevare che l'imputato avrà sempre il diritto di far assumere nelle successive udienze dibattimentali le prove che ritenga necessarie per la propria difesa (purché non vietate dalla legge o manifestamente superflue o irrilevanti): comprese quelle che, in ipotesi, il giudice dell'udienza predibattimentale avrebbe potuto ritenere decisive ai fini della sentenza di non luogo a procedere. E allorché si tratti di prove dichiarative, l'assunzione avverrà a questo punto secondo le regole proprie del dibattimento (art. 498 cod. proc. pen. e seguenti), le quali garantiscono alla difesa quel ruolo protagonista che essa non potrebbe svolgere ove le prove fossero assunte ai sensi dell'art. 422, comma 3, cod. proc. pen.



Sotto questo specifico profilo, d'altra parte, la difesa si trova oggi nella medesima situazione in cui si trovava prima dell'introduzione dell'udienza predibattimentale, allorché il suo diritto di "difendersi provando" (sentenza n. 41 del 2024, punto 3.6. del Considerato in diritto, e ivi ulteriori riferimenti) era interamente concentrato nella sede dibattimentale; l'unica differenza essendo, oggi, rappresentata dalla chance supplementare, offerta dal nuovo istituto processuale, di uscire più rapidamente dal circuito penale allorché già le evidenze raccolte dalla pubblica accusa durante le indagini preliminari appaiano di per sé inidonee a consentire una ragionevole previsione di condanna.

Né va trascurato che l'eventuale sentenza di assoluzione conseguente all'assunzione di prove a difesa richieste dall'imputato in dibattimento, anziché nell'udienza predibattimentale, ha un effetto più favorevole per l'imputato medesimo, sfociando in un accertamento idoneo a passare in giudicato e non, invece, in una mera pronuncia di non luogo a procedere, revocabile in ogni tempo (art. 554-*quinquies* cod. proc. pen.).

5.7.- Tutte queste considerazioni, in definitiva, conducono a escludere che la mancata attribuzione al giudice del potere di assumere prove durante l'udienza predibattimentale, parallelo a quello di cui è dotato il giudice dell'udienza preliminare, integri una ipotesi di irragionevole disparità di trattamento, censurabile al metro dell'art. 3, primo comma, Cost.

6.- Non pare poi a questa Corte che il mancato riconoscimento di tale potere al giudice dell'udienza predibattimentale si ponga in contrasto con il principio di eguaglianza nella sua dimensione "sostanziale" di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., e più in particolare con il dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini.

Secondo il rimettente, il riconoscimento del potere in parola sarebbe necessario ad assicurare una effettiva parità delle armi tra accusa e difesa, secondo i principi già enunciati nella sentenza n. 111 del 1993, ove si era affermato che «il fine della giustizia della decisione può richiedere un intervento riequilibratore del giudice atto a supplire alle carenze di taluna di esse, così evitando assoluzioni o condanne immeritate» (punto 8 del Considerato in diritto).

Tuttavia - a prescindere qui da ogni valutazione sulla perdurante sostenibilità di tali affermazioni, anche alla luce delle incisive modifiche che hanno interessato, nel frattempo, l'art. 111 Cost., mediante la legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione) - decisiva appare la considerazione che il potere del giudice di supplire ex officio a eventuali lacune o insufficienze della difesa tecnica dell'imputato per effetto di ostacoli di ordine economico e sociale, che lo pongano in una situazione di obiettiva inferiorità rispetto al pubblico ministero, rimane in realtà intatto. Un tale potere potrà, infatti, dispiegarsi sia durante il dibattimento, quando il giudice può sempre disporre, anche d'ufficio, l'assunzione di nuovi mezzi di prova ai sensi dell'art. 507 cod. proc. pen., ove ciò risulti assolutamente necessario (e, dunque, anche nell'interesse dell'imputato), sia durante lo svolgimento del giudizio abbreviato, in forza dell'art. 441, comma 5, cod. proc. pen., che conferisce al giudice il potere di assumere, anche d'ufficio, gli elementi necessari ai fini della decisione.

7.- Neppure è fondata la questione sollevata in riferimento all'art. 112 Cost.

7.1.- A parere del rimettente, il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale sarebbe posto in discussione dalla mancanza, in capo al giudice dell'udienza predibattimentale, del potere di assumere prove ex officio nell'ipotesi di lacune investigative da parte del pubblico ministero, in violazione del principio della "tendenziale completezza" delle indagini preliminari enunciato dalla giurisprudenza di questa Corte a partire dalla sentenza n. 88 del 1991; principio che il giudice *a quo* evoca qui, più in particolare, in riferimento all'omessa acquisizione di prove «delle quali appaia evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere».

7.2.- Ora, non v'è dubbio che il principio di cui all'art. 112 Cost. implica l'obbligo, a carico del pubblico ministero, di svolgere indagini tendenzialmente complete (così la "capostipite" sentenza n. 88 del 1991, punto 4 del Considerato in diritto, nonché sentenze n. 184 del 2009, punto 3.5. del Considerato in diritto, n. 224 del 2001, punto 3 del Considerato in diritto, e n. 115 del 2001, punti 4.2. e 4.4. del Considerato in diritto).

Sul punto, appaiono peraltro opportune alcune precisazioni.

L'ordinamento costituzionale vigente assegna al pubblico ministero una posizione di indipendenza nell'esercizio delle sue funzioni proprio per consentirgli di adempiere il suo dovere di esercitare l'azione penale "without fear or favour": ossia al riparo dal pericolo di indebiti condizionamenti che lo inducano a non esercitare l'azione penale nei confronti di chi abbia invece commesso reati, o addirittura a perseguire ingiustamente persone innocenti. Come questa Corte ha da tempo affermato, l'obbligatorietà dell'azione penale è funzionale all'eguale applicazione della legge penale a tutti i consociati, al fine di prevenire il rischio di un «esercizio discriminatorio dell'azione (o inazione) penale» (ancora, sentenza n. 88 del 1991, punto 2 del Considerato in diritto; sul nesso tra obbligatorietà dell'azione penale e garanzia dell'uguaglianza tra i cittadini, sentenza n. 84 del 1979, punto 3 del Considerato in diritto; sulla necessità che «l'azione penale non venga indebitamente omessa», sentenza n. 121 del 2009, punto 7 del Considerato in diritto; sul nesso tra obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza del pubblico ministero, sentenze n. 111 del 1993, punto 6 del Considerato in diritto, n. 88 del 1991, punto 2 del Considerato in diritto, nonché, sotto il vigore del codice del 1930, sentenze n. 96 del 1975, punto 2 del Considerato in diritto, e n. 190 del 1970, punto 2 del Considerato in diritto).



A sua volta, però, una decisione non discriminatoria sull'esercizio o non esercizio dell'azione penale presuppone, "a monte", che il pubblico ministero abbia svolto, nel singolo caso concreto, indagini tendenzialmente complete.

Ciò per una pluralità di ragioni.

Anzitutto, indagini negligenti, o addirittura intenzionalmente lacunose, che sfocino nella decisione di non esercitare l'azione penale violerebbero all'evidenza la *ratio*, sottesa all'art. 112 Cost., di assicurare l'eguale applicazione della legge penale a tutti i consociati.

Per altro verso, lo stesso esercizio di un'azione penale supportato, però, da indagini incomplete si rivelerebbe, come già ha evidenziato la sentenza n. 88 del 1991, soltanto «apparente», perché già in partenza inidoneo a sfociare nell'accertamento in giudizio del reato. Un tale scenario potrebbe anch'esso mascherare, in concreto, elusioni dell'obbligo di assicurare l'applicazione non discriminatoria della legge penale, allo scopo di sottrarre taluno alla condanna per un reato effettivamente commesso.

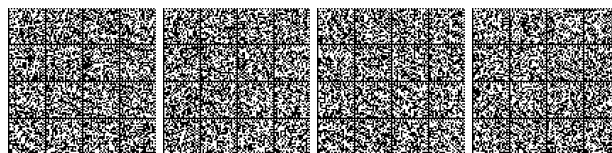
Anche laddove, poi, non vi fosse da parte del pubblico ministero alcun intento di favorire il sospetto autore di un reato, l'esercizio dell'azione penale in assenza di indagini adeguate non solo darebbe luogo a un processo «oggettivamente superfluo» (sentenza n. 88 del 1991, punto 3 del Considerato in diritto), perché destinato a un più che probabile esito assolutorio; ma, addirittura, sfocerebbe in un processo produttivo di inutili pregiudizi a interessi e diritti di sicuro rilievo costituzionale: dall'evitabile dispendio di energie del sistema giudiziario penale, che ha risorse limitate per far fronte con la necessaria tempestività alle sue funzioni di tutela delle condizioni per una ordinata e pacifica convivenza sociale; sino alla irragionevole compressione dei diritti costituzionali (personali e patrimoniali) degli imputati, la cui esistenza è sempre sconvolta dalla pendenza di un processo penale, che spesso determina altresì gravi pregiudizi alla loro vita professionale e relazionale.

Proprio la conquistata e ormai diffusa consapevolezza di simili pregiudizi a diritti e interessi di elevata rilevanza costituzionale, connessi a un esercizio imprudente dell'azione penale, rende oggi insostenibile l'idea, che questa Corte aveva in passato desunto dall'art. 112 Cost., di un generalizzato favor actionis, a tenore del quale «in casi dubbi» l'azione penale andrebbe «esercitata e non omessa» (così la sentenza n. 88 del 1991 più volte citata, punto 3 del Considerato in diritto).

Il principio di obbligatorietà dell'azione penale, invece, deve essere ora retamente inteso - conformemente a quanto univocamente sancito ormai in molti luoghi del codice di rito (artt. 408, comma 1, 425, comma 3, e 554-ter, comma 1 cod. proc. pen.) - nel senso che il pubblico ministero ha il dovere di svolgere in ogni singolo caso indagini accurate, che gli consentano di valutare se l'originaria notizia criminis sia effettivamente sorretta, quantomeno allo stato degli atti, da evidenze di tale consistenza e coerenza da rendere ragionevolmente prevedibile la condanna in giudizio dell'imputato, allo standard probatorio dell'oltre ogni ragionevole dubbio. Soltanto in caso di risposta affermativa il pubblico ministero avrà il dovere di esercitare l'azione penale: in caso contrario imponendosi la regola opposta della rinuncia a un tale esercizio (con conseguente obbligo di chiedere l'archiviazione della notizia di reato restata non sufficientemente riscontrata, nonostante lo svolgimento di indagini effettive e diligenti).

Quanto precede necessariamente implica il dovere a carico dello stesso pubblico ministero (espressamente enunciato, del resto, dall'art. 358 cod. proc. pen.) di ricercare ex officio anche gli elementi di prova in grado di smentire l'originaria ipotesi accusatoria (sul punto, ordinanza n. 96 del 1997), così come il dovere di attentamente considerare le allegazioni difensive che la persona sottoposta alle indagini abbia ritenuto di prospettargli durante le indagini stesse, ovvero dopo l'avviso della loro conclusione. Doveri, tutti, che derivano dalla necessità di porre a base dell'esercizio dell'azione penale un'ipotesi accusatoria epistemicamente solida, che potrà dirsi tale solo laddove si sia già adeguatamente confrontata con le ragionevoli ipotesi alternative, tra cui quelle eventualmente prospettate dalla stessa persona sottoposta alle indagini.

D'altra parte, solo indagini tendenzialmente complete, comprensive delle evidenze a favore dell'imputato, sono idonee a porre quest'ultimo nelle migliori condizioni per esercitare il suo diritto di optare in modo consapevole per un rito alternativo (così, ancora, sentenza n. 88 del 1991, punto 4 del Considerato in diritto), che è parte integrante del suo diritto di difesa (*ex multis*, sentenze n. 2 del 2025, punto 6.1. del Considerato in diritto, n. 174 del 2022, punto 3.3. del Considerato in diritto e ivi ulteriori riferimenti): esito, questo, che l'attuale ordinamento processuale ha un evidente interesse a incentivare, in funzione della complessiva efficienza del sistema. È, infatti, essenzialmente sulla base della piattaforma probatoria costituita dalle evidenze raccolte dal pubblico ministero che l'imputato dovrà compiere le proprie valutazioni sull'opportunità di definire il giudizio con rito abbreviato, di chiedere l'applicazione della pena ex art. 444 cod. proc. pen., di non opporsi al decreto penale di condanna, o ancora di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova; e fondamentalmente sulla base di quella stessa piattaforma probatoria il giudice dovrà - nel giudizio abbreviato - decidere sulla responsabilità dell'imputato ed eventualmente applicare una pena, nonché - nelle



altre ipotesi menzionate - valutare la sussistenza delle condizioni per un proscioglimento ex art. 129 cod. proc. pen. e, se del caso, la congruità della pena proposta. In ogni caso, tenendo conto anche delle evidenze a favore dell'imputato, ivi comprese quelle che attengono alla graduazione della sua eventuale responsabilità, che il pubblico ministero abbia (doverosamente) ricercato.

In definitiva, un'azione penale "doverosa" secondo la logica dell'art. 112 Cost. è solo un'azione penale esercitata con prudenza e responsabilità, sulla base di indagini complete, che non abbiano trascurato gli elementi di prova a favore dell'imputato.

7.3.- Tutto ciò posto, non pare però a questa Corte che sia costituzionalmente necessario attribuire al giudice dell'udienza predibattimentale il potere riconosciuto al GUP dall'art. 422 cod. proc. pen., allo scopo di porre rimedio alla patologia di indagini preliminari in cui il pubblico ministero abbia in concreto omesso di ricercare o approfondire singoli elementi di prova a favore dell'imputato.

Fermo restando che, nel corso delle indagini preliminari o dopo la chiusura delle stesse, l'indagato può svolgere investigazioni difensive (articoli da 319-*bis* a 391-*decies* cod. proc. pen.) o chiedere al pubblico ministero il compimento di atti di indagine (art. 415-*bis*, comma 3, cod. proc. pen.), nei processi a citazione diretta, in effetti, a una simile patologia potrà porsi tempestivo rimedio durante il dibattimento, che è qui di solito destinato a essere definito nell'arco di una o poche udienze: nel corso delle quali la difesa avrà il diritto di chiedere l'assunzione delle prove sulle circostanze che il pubblico ministero abbia omesso di approfondire. Senza, dunque, che sia strettamente necessario - al fine di porre rimedio alla lacunosità delle indagini, e quindi ai vizi che affliggono lo stesso promovimento dell'azione penale, nel senso appena precisato, oltre che al fine di garantire il pieno dispiegarsi del diritto di difesa dell'imputato - anticipare all'udienza predibattimentale tale adempimento, con tutte le ripercussioni sistematiche di cui si è detto *supra*, 5.5.

Ciò vale a fortiori nell'ipotesi, che viene specificamente in considerazione nel processo *a quo*, in cui ciò di cui la difesa si duole non è - a ben guardare - un difetto delle indagini in favore dell'imputato, ma semplicemente l'omesso versamento nel fascicolo del pubblico ministero delle risultanze integrali di una attività effettivamente svolta dalla polizia giudiziaria. Anche in questo caso, infatti, tali risultanze potranno essere acquisite dal giudice del dibattimento nel corso dell'udienza immediatamente successiva.

Né simili lacune dell'attività del pubblico ministero pregiudicano il diritto dell'imputato di valutare con piena consapevolezza se chiedere il rito abbreviato, posto che questi avrà in ogni caso la possibilità di subordinare la relativa richiesta a una «integrazione probatoria»: richiesta che il giudice deve oggi accogliere «se, tenuto conto degli atti già acquisiti ed utilizzabili, l'integrazione probatoria richiesta risulta necessaria ai fini della decisione e il giudizio abbreviato realizza comunque una economia processuale, in relazione all'istruzione dibattimentale» (art. 438, comma 5, cod. proc. pen., come modificato dal d.lgs. n. 150 del 2022).

Deve, pertanto, escludersi che la mancata previsione in capo al giudice dell'udienza predibattimentale del potere di assumere prove delle quali appaia evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere, in caso di incompletezza delle indagini del pubblico ministero (o comunque di incompletezza delle risultanze delle attività di indagini nel fascicolo del pubblico ministero), determini di per sé la violazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost.

8.- Neppure sono fondate, infine, le questioni sollevate in riferimento all'art. 111, secondo comma, Cost. e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU.

8.1.- Questa Corte ha recentemente affermato che la ragionevole durata del processo è declinata tanto dall'art. 111 Cost., quanto dall'art. 6 CEDU, «come canone oggettivo di efficienza dell'amministrazione della giustizia e come diritto delle parti» (sentenza n. 111 del 2022, punto 7.1. del Considerato in diritto), sottolineando altresì che «discipline che mirino ad assicurare [...] una sollecita definizione dei contenziosi, lungi dal rispondere a una logica di "efficienzismo giudiziario che privilegia in chiave statistica la quantità a scapito della qualità delle decisioni giudiziarie", [...], costituiscono attuazione di un preciso dovere costituzionale», dal momento che la ragionevole durata costituisce «un connotato identitario della giustizia del processo» (sentenza n. 74 del 2022, punto 5.1. del Considerato in diritto).

D'altra parte, questa stessa Corte ha più volte osservato che la nozione di ragionevole durata del processo (in particolare penale) è «sempre il frutto di un bilanciamento particolarmente delicato tra i molteplici - e tra loro confliggenti - interessi pubblici e privati coinvolti dal processo medesimo»: ciò che «impone una cautela speciale nell'esercizio del controllo, in base all'art. 111, secondo comma, Cost., della legittimità costituzionale delle scelte processuali compiute dal legislatore, al quale compete individuare le soluzioni più idonee a coniugare l'obiettivo di un processo in grado di raggiungere il suo scopo naturale dell'accertamento del fatto e dell'eventuale ascrizione delle relative responsabilità, nel pieno rispetto delle garanzie della difesa, con l'esigenza pur essenziale di raggiungere tale obiettivo in un lasso



di tempo non eccessivo. Sicché una violazione del principio della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, secondo comma, Cost. potrà essere ravvisata soltanto allorché l'effetto di dilatazione dei tempi processuali determinato da una specifica disciplina non sia sorretto da alcuna logica esigenza, e si riveli invece privo di qualsiasi legittima *ratio* giustificativa (*ex plurimis*, sentenze n. 12 del 2016, n. 159 del 2014, n. 63 e n. 56 del 2009)» (sentenza n. 260 del 2020, punto 10.2. del Considerato in diritto, richiamata dalla sentenza n. 116 del 2023, punto 6.1. del Considerato in diritto).

8.2.- Alla luce di tali criteri, deve escludersi che la mancata attribuzione al giudice dell'udienza predibattimentale del potere di assumere prove decisive ai fini della sentenza di non luogo a procedere determini un vulnus dei parametri evocati, non potendosi ritenere che da essa consegua una dilatazione dei tempi processuali priva di qualsiasi *ratio* giustificativa.

Se ben può ipotizzarsi che l'assunzione di una prova in sede predibattimentale sia in grado di invalidare radicalmente la prospettazione accusatoria, rendendo così superfluo lo svolgimento delle udienze dibattimentali, è anche vero che nulla garantisce ex ante che le cose si svolgano effettivamente in questo modo; e che è anzi ben possibile che l'assunzione della prova in sede predibattimentale - comportando di regola il rinvio ad altra udienza - si traduca, ex post, in un complessivo allungamento dei tempi di definizione del processo, ancor più ove la prova stessa debba essere poi ripetuta durante il dibattimento (*supra*, 5.5.).

L'udienza predibattimentale, d'altra parte, conserva in via generale una precisa *ratio* deflattiva dei tempi processuali e dei costi ("esistenziali" e finanziari) determinati da processi che in passato dovevano comunque celebrarsi, e che oggi sono invece suscettibili di essere evitati laddove i giudici dell'udienza in parola facciano attento uso del loro poterdovere di pronunciare sentenza di non luogo a procedere, quando il materiale probatorio presente nei fascicoli del pubblico ministero e per il dibattimento appaia di per sé insufficiente a sostenere una ragionevole previsione di condanna.

Ove questo materiale appaia, invece, idoneo a consentire tale previsione, non può essere considerata irragionevole la scelta legislativa di ritenere esaurita la funzione dell'udienza predibattimentale, e di lasciare spazio direttamente - senza ulteriori dilazioni - all'ordinario svolgersi del dibattimento, dove l'imputato avrà ogni possibilità di esercitare il proprio diritto di "difendersi provando" dalle accuse rivoltegli dal pubblico ministero.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 554-ter del codice di procedura penale, 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), sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 111, secondo comma, 112 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Siena, sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

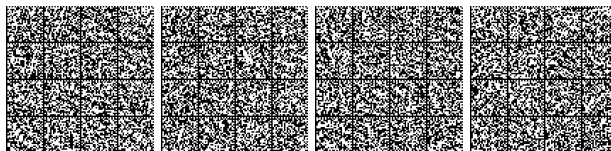
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 aprile 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260058



N. 59

Sentenza 12 marzo - 27 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Chiusura delle indagini preliminari - Richiesta di archiviazione da parte del pubblico ministero - Opposizione della persona offesa - Inammissibilità nel merito - Ristoro in favore della persona indagata che, per effetto della opposizione, sia stata costretta a costituirsi nell'udienza da celebrarsi in camera di consiglio con il patrocinio obbligatorio di un difensore - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento e violazione del diritto di difesa. - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, artt. 409 e 410.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : 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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 409 e 410 del codice di procedura penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Verbania, nel procedimento penale nei confronti di P. P. e A. B., con ordinanza del 13 giugno 2025, iscritta al n. 179 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

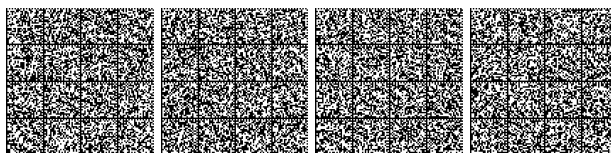
udita nella camera di consiglio del 12 marzo 2026 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

deliberato nella camera di consiglio del 12 marzo 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 giugno 2025, iscritta al n. 179 del registro ordinanze 2025, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Verbania ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, degli artt. 409 e 410 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedono alcuna forma di «ristoro» in favore della persona sottoposta alle indagini che «sia stata costretta per effetto della opposizione [alla richiesta di archiviazione] formulata dal querelante a costituirsi nella relativa sede procedimentale, in particolare, nell'udienza da celebrarsi in camera di consiglio con il patrocinio obbligatorio di un difensore [...] di fiducia oppure assegnato di ufficio», ove l'opposizione risulti «inammissibile nel merito».

1.1.- Il giudice *a quo*, a scioglimento della riserva assunta all'udienza fissata a seguito dell'opposizione alla richiesta di archiviazione proposta dalla querelante P. C., riferisce che quest'ultima, proprietaria di una villa con giardino nel Comune montano di Macugnaga, aveva presentato denuncia-querela nei confronti del sindaco e del comandante della polizia locale per i reati di omissione di atti di ufficio e di violenza privata.



In particolare, il rimettente espone che dalla denuncia-querela si evinceva che la querelante, recatasi nel suddetto Comune il 9 luglio 2024 per preparare la casa per le vacanze degli anziani genitori, che avrebbero dovuto raggiungerla due giorni dopo, non era riuscita ad accedere all'immobile a causa della presenza di una voragine sulla strada pubblica; che, a fronte delle proprie istanze di ripristino dell'accesso in sicurezza, il sindaco si era limitato a invitarla a «dare una mano», mentre gli «impedimenti all'accesso alla propria Villa [...] sarebbero stati rimossi soltanto da una Pattuglia dei Carabinieri i quali riuscivano a superare il dislivello tra la strada pubblica e l'accesso alla proprietà "assemblando con le pietre presenti una sorta di rampa"»; e che, solo il 24 luglio, l'amministrazione comunale aveva inviato una ruspa che aveva riempito il dislivello con terriccio «effettuando comunque un lavoro provvisorio ed approssimativo».

L'ordinanza di remissione soggiunge che il pubblico ministero aveva chiesto l'archiviazione del procedimento, fondando l'insussistenza delle fattispecie criminose ipotizzate sul fatto noto costituito dal violento nubifragio abbattutosi sul Comune di Macugnaga, che aveva impegnato l'amministrazione locale in un'attività di messa in sicurezza ben più vasta e complessa rispetto all'omesso intervento lamentato dalla querelante, il che avrebbe escluso «qualsivoglia elemento soggettivo idoneo a sorreggere una ragionevole affermazione di responsabilità penale dei due indagati».

Il giudice *a quo* riferisce, poi, che la querelante aveva proposto opposizione avverso tale richiesta di archiviazione, opposizione che, «recuperata all'esito di un giudizio di reclamo, ha potuto essere esaminata nel contraddittorio con gli indagati». Rileva in particolare che l'opponente aveva chiesto una diversa valutazione dell'operato dell'amministrazione comunale, «ridimensionando» in sostanza il suo impegno nelle attività di messa in sicurezza e assumendo che essa era rimasta «estrane[a] rispetto all'azione richiesta» dall'opponente stessa, in quanto l'ordinanza contingibile e urgente con cui il Comune aveva inteso fronteggiare l'emergenza non aveva riguardato la via di accesso alla villa di sua proprietà, da cui la dedotta assenza di un fattivo impegno del Comune nei propri confronti.

Nell'ordinanza si precisa che gli indagati si erano ritualmente costituiti nel procedimento, riprendendo nel merito le osservazioni del pubblico ministero.

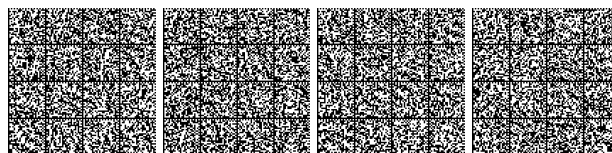
1.2.- Ad avviso del giudice *a quo*, all'esito del contraddittorio, l'opposizione risulterebbe infondata e la richiesta di archiviazione del pubblico ministero andrebbe pertanto accolta. Considerata, infatti, l'eccezionale portata disastrosa dell'evento alluvionale che aveva colpito il Comune il 30 giugno 2024, «il sia pure legittimo interesse della querelante a fruire di un agevole passaggio alla propria abitazione al fine di far godere del clima fresco i propri anziani genitori era evidentemente grandemente recessivo rispetto all'interesse della Comunità di Macugnaga a vedere ristabilite le condizioni di pubblica incolumità dell'intero territorio comunale attraverso l'impegno della propria Amministrazione». Non sarebbe ravvisabile, pertanto, alcuna omissione rispetto all'interesse generale della collettività (tenuto conto delle somme che l'amministrazione comunale aveva stanziato per i primi lavori di messa in sicurezza), né rispetto al caso particolare della querelante, poiché «anche una persona disattenta prendendo spunto dalla richiesta di aiuto disarmata posta in essere dal Sindaco poteva prendere contezza e realizzare il disastro attorno a sé».

Il rimettente sottolinea, inoltre, l'inutilità del supplemento istruttorio sollecitato dalla opponente, poiché non finalizzato a verificare se l'amministrazione comunale, invece di occuparsi delle aree bisognose di interventi urgenti, avesse dato priorità a interventi secondari di minore importanza, tra i quali andava «certamente annoverato quello richiesto dalla querelante». Concorde, pertanto, con le motivazioni poste a fondamento della richiesta di archiviazione, attesa l'assenza del dolo e dell'elemento materiale dei reati ipotizzati, «non avendo la querelante allegato specificamente il comportamento che aliunde poteva materialmente attendersi nelle date circostanze di tempo e di luogo da parte degli organi dell'amministrazione comunale».

1.3.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che l'infondatezza dell'opposizione, «coltivata con colpa grave» dalla querelante, rende rilevante la riferita questione di legittimità costituzionale, sollecitata dalla difesa del sindaco opposto, che ha formalmente chiesto la condanna della opponente «alle spese di lite e ai danni non patrimoniali conseguenti alla mera sottoposizione al procedimento».

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, l'ordinanza rimarca che questa Corte si è già espressa, con la sentenza n. 418 del 1993, sulla necessità che, malgrado il silenzio della norma, anche il difensore della persona sottoposta alle indagini sia informato della fissazione dell'udienza camerale disposta ai sensi dell'art. 409, comma 2, cod. proc. pen.: ne consegue che, nel caso di opposizione all'archiviazione, la necessità della difesa tecnica espone l'indagato alla sopportazione dei relativi costi, «provocati proprio e sostanzialmente dalla iniziativa della persona offesa».

Aggiunge, poi, che, pur non essendovi un automatismo tra la proposizione dell'opposizione e la fissazione dell'udienza camerale, essendo questa prevista solo ove l'opposizione non risulti inammissibile, il controllo di ammissibilità effettuabile dal giudice per le indagini preliminari si rivela «eminentemente formale». Esso è infatti limitato, ai sensi dell'art. 410, comma 1, cod. proc. pen., alla verifica che l'opponente abbia indicato indagini suppletive pertinenti al caso concreto, senza potersi estendere a valutazioni anticipate di merito, stante il carattere tassativo delle ragioni di inammissibilità.



1.5.- Le norme censurate, pertanto, contrasterebbero, in primo luogo, con il principio di effettività del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost., dal momento che, «in assenza di sostanziale responsabilità in capo alla persona offesa» per le spese e i danni l'iniziativa di quest'ultima, che può essere promossa anche senza l'assistenza di un avvocato, «trasmod[erebbe] dal concorrere indirettamente nella tutela della obbligatorietà dell'azione penale per travalicare i confini di una azione meramente emulativa che non può trovare tutela nell'ordinamento giuridico». Ciò tanto più ove si consideri che l'opposizione all'archiviazione può essere proposta dalla persona offesa anche senza l'assistenza di un avvocato: assistenza che, ove richiesta, potrebbe comunque costituire una qualche garanzia di serietà giuridica dell'iniziativa.

1.6.- Il rimettente prospetta anche la possibile violazione dell'art. 3 Cost. per l'irragionevolezza intrinseca della disciplina censurata e per la «evidente asimmetria di trattamento» della persona sottoposta alle indagini rispetto all'imputato nei cui confronti venga pronunciata, all'esito dell'udienza preliminare, sentenza di non luogo a procedere perché il fatto non sussiste o per non aver commesso il fatto. L'art. 427 cod. proc. pen. - evocato dal rimettente come *tertium comparationis* - prevede, infatti, che in tal caso il giudice, quando ne è fatta domanda, condanna il querelante alla rifusione delle spese sostenute dall'imputato (oltre che dal responsabile civile, ove vi sia stata costituzione di parte civile) e, se vi è colpa grave, anche al risarcimento dei danni nei loro confronti.

Tale disposizione, in quanto riferita alle sole ipotesi in cui si proceda per reati perseguibili a querela, sarebbe indice dell'«immanenza» nel nostro ordinamento del principio per cui all'affermazione di un diritto deve necessariamente correlarsi una «posizione di responsabilità» del titolare di quel diritto.

L'ordinanza soggiunge, in conclusione, che, proprio perché non prevista dal codice di procedura penale, la responsabilità della persona offesa per aver introdotto il procedimento di opposizione non potrebbe neanche essere «recuperata in una autonoma domanda civilistica». Nel caso concreto, pertanto, il pregiudizio sofferto dagli indagati, rappresentato dall'immediato danno economico conseguente alla «liquidazione giudiziale dei compensi» al difensore e dal danno non patrimoniale derivante dalla «ingiusta esposizione al procedimento camerale», non troverebbe possibilità di ristoro.

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

2.1.- In via preliminare, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità delle questioni per non avere il rimettente indicato «parametri normativi alternativi ai quali ancorare la relativa diversa e asseritamente soddisfattiva pretesa dell'indagato a seguito del rigetto dell'opposizione all'archiviazione», rimettendo a questa Corte la qualificazione e determinazione dei rimedi, genericamente definiti «ristori», con possibile interferenza sulla sfera di discrezionalità del legislatore.

In punto di rilevanza, osserva, poi, che le censure mosse alle norme denunciate e la conseguente pronuncia richiesta a questa Corte «non pa[rebbero] idone[e] a incidere sull'esito del giudizio di merito, in quanto non risulta argomentato se e in base a quali criteri il Giudice remittente riterrebbe di dover liquidare il quantum delle spese e del preteso ed indeterminato ristoro». L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, inoltre, fuorviante il riferimento all'art. 427 cod. proc. pen., in quanto tale disposizione riguarda la sentenza di non luogo a procedere, che presuppone l'esercizio dell'azione penale. Sostiene, ancora, che «la tesi del remittente collega con rigoroso automatismo alla pronuncia di inammissibilità/infondatezza dell'opposizione, la condanna alle spese e l'irrogazione della condanna al ristoro, senza distinguere in ordine alle ragioni dell'inammissibilità/infondatezza, ed in particolare senza prevedere che la condanna alle spese ed al ristoro, possa essere impedita ove il rigetto non sia ascrivibile a colpa della persona offesa richiedente».

La questione sarebbe, quindi, «inammissibile per mancato assolvimento dell'obbligo di interpretazione adeguatrice», nonché «irrilevante per mancato accertamento dello status soggettivo dell'opponente».

2.2.- Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che il rimettente muova da «un'errata prospettiva esegetica», non potendosi applicare al procedimento di archiviazione la disciplina della condanna alle spese prevista per i procedimenti che presuppongono l'esercizio dell'azione penale. Esclude, pertanto, la sussistenza di un «deficit di ragionevolezza tale da integrare il vizio denunciato», essendosi piuttosto in presenza «dell'esercizio di piena discrezionalità da parte del legislatore».

In aggiunta, evidenzia che l'art. 427 cod. proc. pen., evocato quale *tertium comparationis*, trova applicazione solo per i reati perseguibili a querela, laddove il giudice *a quo* è investito della cognizione di almeno un reato procedibile d'ufficio, rispetto al quale resta sottratta alla disponibilità della persona offesa «la valutazione circa l'attivazione del procedimento teso all'esercizio dell'azione penale».

Esclude, infine, la lesione del diritto di difesa, poiché scongiurata da altri rimedi, quali, nel caso di specie, il rimborso delle spese legali per gli amministratori locali in caso di archiviazione del procedimento penale, previsto dall'art. 86, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), e, più in generale, lo strumento del patrocinio a spese dello Stato.



Considerato in diritto

3.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verbania, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 409 e 410 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedono alcuna forma di «ristoro» in favore della persona sottoposta alle indagini che «sia stata costretta per effetto della opposizione [alla richiesta di archiviazione] formulata dal querelante a costituirsi nella relativa sede procedimentale, in particolare, nell'udienza da celebrarsi in camera di consiglio con il patrocinio obbligatorio di un difensore [...] di fiducia oppure assegnato di ufficio», ove l'opposizione risulti «inammissibile nel merito».

Le norme censurate disciplinano, per la parte che qui interessa, i moduli procedurali che il giudice per le indagini preliminari deve seguire ove la persona offesa proponga opposizione alla richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero. In particolare, quando ritiene l'opposizione ammissibile, il giudice fissa un'udienza camerale e ne fa dare avviso al pubblico ministero, alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa opponente (art. 410, comma 3, in riferimento all'art. 409, comma 2, cod. proc. pen.). Questa Corte ha chiarito che, malgrado il silenzio della norma, anche il difensore dell'indagato deve ritenersi ricompreso tra i destinatari dell'avviso previsto dal citato art. 409, comma 2, cod. proc. pen. (sentenza n. 418 del 1993, punto 2 del Considerato in diritto).

Il rimettente sostiene che la descritta disciplina violerebbe, innanzitutto, l'art. 24 Cost. ponendosi in contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa, poiché la persona sottoposta alle indagini può partecipare all'udienza camerale solo con la necessaria assistenza della difesa tecnica d'ufficio o di fiducia. Quindi, gli indagati sarebbero esposti al pregiudizio, rappresentato, da un lato, dall'«immediato danno economico» derivante dalla «liquidazione giudiziale dei compensi» al difensore e, dall'altro, dal «danno non patrimoniale conseguente alla ingiusta esposizione al procedimento camerale», senza possibilità di ristoro: e ciò persino quando - come sarebbe avvenuto nel caso oggetto del giudizio *a quo* - l'iniziativa del querelante sia stata coltivata con colpa grave.

Sarebbe lesa, altresì, l'art. 3 Cost., per il profilo dell'irragionevolezza intrinseca, dovendosi considerare secondo il giudice *a quo* immanente nel nostro ordinamento il «principio per cui alla affermazione di un diritto deve necessariamente correlarsi una posizione di responsabilità [...] in capo al titolare di quel diritto», nonché per il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento tra la persona sottoposta alle indagini e l'imputato. L'art. 427 cod. proc. pen. - evocato quale *tertium comparationis* - prevede, infatti, ai commi 1 e 2, che «[q]uando si tratta di reato per il quale si procede a querela della persona offesa, con la sentenza di non luogo a procedere perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso [...] il giudice, quando ne è fatta domanda, condanna [...] il querelante alla rifusione delle spese sostenute dall'imputato e, se il querelante si è costituito parte civile, anche di quelle sostenute dal responsabile civile citato o intervenuto», stabilendo, altresì, al comma 3, che, «[s]e vi è colpa grave, il giudice può condannare il querelante a risarcire i danni [...]».

4.- In via preliminare, vanno disattese le eccezioni di inammissibilità formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Giova premettere che, per costante giurisprudenza costituzionale, ai fini dell'ammissibilità delle questioni è sufficiente che la norma 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. 129 del 2025, n. 247 e n. 215 del 2021), quantomeno per il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (*ex multis*, sentenze n. 38 del 2025, n. 80 e n. 50 del 2024, n. 164 del 2023, n. 19 del 2022, n. 249 e n. 154 del 2021; ordinanza n. 194 del 2022). Il giudizio sulla rilevanza, quindi, è riservato al rimettente e, rispetto a esso, questa Corte effettua un controllo meramente esterno, limitato ad accertare che la motivazione non sia implausibile, non sia palesemente erronea e non sia contraddittoria (sentenze n. 129 del 2025, n. 160 e n. 139 del 2023, n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021), senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, potendo sindacare tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento. La condivisibilità o meno di tale motivazione attiene, poi, al merito della questione (sentenze n. 163, n. 105 e n. 6 del 2024, n. 202 del 2023 e n. 139 del 2022).

4.1.- Nel caso in esame, l'incidente di costituzionalità è scaturito dalla richiesta, avanzata dal difensore dell'indagato all'esito dell'udienza camerale di cui all'art. 409 cod. proc. pen., di condannare la querelante opponente «alle spese di lite e ai danni non patrimoniali conseguenti alla mera sottoposizione al procedimento» ed è finalizzato a ottenere una pronuncia di tipo additivo, che, integrando le due norme censurate e assumendo quale *tertium comparationis* la disciplina contenuta nell'art. 427, commi 2 e 3, cod. proc. pen., legittimi il giudice per le indagini preliminari ad accogliere tale istanza.

L'accoglimento delle prospettate questioni di legittimità costituzionale delle norme censurate, nella parte in cui non contemplano la regolamentazione delle spese e il risarcimento dei danni nell'ambito della suddetta udienza, può quindi incidere quanto meno sul percorso argomentativo che sosterrà la decisione sulla richiamata istanza dell'indagato e tanto basta a fonderne la rilevanza.



È inconferente, peraltro, la circostanza che uno dei due reati per i quali si procede sia perseguibile d'ufficio. A tale proposito, infatti, la Corte di cassazione ha affermato che, ai fini della condanna del querelante alla rifusione delle spese del procedimento e al risarcimento del danno in favore dell'imputato, non è necessario «che tutti i reati oggetto del processo siano procedibili a querela, poiché le spese e i danni sono correlati al procedimento in sé e prescindono dall'ulteriore contestazione di reati procedibili d'ufficio» (Corte di cassazione, quarta sezione penale, sentenza 17 gennaio-20 maggio 2020, n. 15500).

4.2.- Il rimettente ha poi, come esposto *supra* (punto 1.2.), argomentato in ordine alla irrilevanza del supplemento istruttorio sollecitato dalla opponente e alla fondatezza della richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero, spiegando per quale motivo, a suo avviso, l'opposizione sarebbe stata «coltivata con colpa grave».

La motivazione dell'ordinanza supera, quindi, il vaglio esterno di non implausibilità cui questa Corte limita il proprio controllo sulla rilevanza delle questioni prospettate, poiché, ove le stesse venissero accolte, la decisione sulla domanda di condanna della querelante alle spese presupporrebbe il rigetto dell'opposizione da lei proposta e l'accoglimento della richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero.

Anche da questa angolazione, quindi, le questioni risultano ammissibili, non afferendo alla loro rilevanza, bensì al merito, quanto eccepito dalla difesa statale in ordine alla genericità del «ristoro» che il rimettente vorrebbe veder introdotto a favore dell'indagato e all'impossibilità di applicare l'art. 427 cod. proc. pen. alla fase delle indagini preliminari.

5.- Il giudice *a quo* muove, altresì, da una corretta premessa ermeneutica nel rappresentare come «il legislatore nell'ambito del procedimento di opposizione alla archiviazione, disciplinato dagli artt. 409 e 410 [cod. proc. pen.,] non preveda alcuna forma di ristoro in favore della persona sottoposta alle indagini la quale sia stata costretta per effetto della opposizione formulata dal querelante a costituirsi [...] nell'udienza da celebrarsi in camera di consiglio con il patrocinio obbligatorio di un difensore».

Il codice di rito, invero, disciplina espressamente la responsabilità del querelante per le spese processuali - siano esse anticipate dallo Stato o sostenute dall'imputato - e per il risarcimento dei danni all'imputato e al responsabile civile sia all'esito dell'udienza preliminare (art. 427 cod. proc. pen.) sia all'esito del dibattimento (art. 542 cod. proc. pen.), mentre nessuna disposizione prevede una responsabilità del querelante per le spese sostenute dall'indagato e il risarcimento dei danni da lui subiti nella fase antecedente all'esercizio dell'azione penale, nel caso in cui il procedimento venga archiviato nonostante l'opposizione della persona offesa alla richiesta di archiviazione.

5.1.- Alla luce di tale quadro normativo, la giurisprudenza di legittimità ha costantemente escluso la possibilità di applicare estensivamente l'art. 427 cod. proc. pen., anticipandone l'operatività alla fase delle indagini preliminari, osservando che «nessuna norma o principio giuridico consente la pronuncia sulle spese in favore di una parte privata all'esito del procedimento camerale instaurato ai sensi degli artt. 409, comma 2 e 410, comma 3, cod. proc. pen., di tal che è finanche affetto da abnormità funzionale, in quanto emesso in carenza assoluta di potere, il relativo provvedimento pronunciato dal giudice» (Corte di cassazione, settima sezione penale, ordinanza 18 dicembre 2024-24 gennaio 2025, n. 2939, e i precedenti ivi richiamati).

Il presupposto interpretativo risulta, quindi, oggettivamente conforme al dato normativo e, comunque, rispondente al corrente orientamento della giurisprudenza di legittimità.

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

Sul tema della responsabilità del querelante in caso di non fondatezza della querela, la giurisprudenza costituzionale è salda nell'affermare che, pur rispondendo a un «principio di giustizia distributiva che il costo del processo sia sopportato da chi ha reso necessaria l'attività del giudice ed ha perciò dato occasione alla spesa per il suo svolgimento (cfr. sent. n. 30 del 1964), di guisa che è costituzionalmente legittimo porre la responsabilità delle spese processuali a carico di colui che è colpito da una condanna penale, ovvero del querelante la cui denuncia si riveli chiaramente insussistente», non può tuttavia dedursene, come naturale corollario, che tale regola processuale sia «anche costituzionalmente necessaria», poiché essa, «ove vigente, avrebbe necessariamente comportato, nei reati perseguibili solo a querela di parte, la previsione della condanna alle spese del querelante ogniqualvolta non potesse esservi condannato l'imputato» (sentenza n. 134 del 1993, punto 2 del Considerato in diritto).

Tuttavia, in riferimento sia al codice di procedura penale del 1930 sia a quello attualmente vigente, questa Corte ha riconosciuto la legittimità di numerose eccezioni alla rigida regola processuale della soccombenza, censurando l'automatismo sopra descritto ovvero ritenendo non manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di escluderlo.

Tra le ipotesi di esenzione del querelante da responsabilità è stata ritenuta, in particolare, non irragionevole «la mancata previsione della condanna al rimborso delle spese anticipate dallo Stato nei casi di archiviazione per infon-



datezza della notizia di reato», poiché una simile scelta rientra «[n]el quadro di un necessario contemperamento» tra «l'esigenza di prevenire e di sanzionare (mediante la responsabilità per le spese processuali) la presentazione di denunce temerarie o del tutto prive di fondamento» e «l'opportunità di non scoraggiare l'esercizio del diritto di querela, come avverrebbe se si prospettasse al querelante il rischio della condanna alle spese in ogni ipotesi di proscioglimento dell'imputato» (sentenza n. 134 del 1993, punto 3 del Considerato in diritto).

6.1.- In altre pronunce, poi, la giurisprudenza costituzionale ha delimitato l'obbligo del querelante di provvedere al rimborso delle spese processuali anticipate dallo Stato al fine di «escludere ogni ipotesi di responsabilità oggettiva [...] fondata sul mero dato della causalità (per cui le spese ricadono sulla parte che ad esse ha dato causa) anche in assenza di una qualsiasi colpa, leggerezza o temerarietà rimproverabile a colui che ha esercitato il diritto di querela» (sentenza n. 180 del 1993, punto 2 del Considerato in diritto). In particolare, la citata sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 427, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui, «pur circoscrivendo il regime della responsabilità del querelante alle sole ipotesi di proscioglimento perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non l'ha commesso, ha, tuttavia, mantenuto un criterio di automaticità», non escludendo la «condanna del querelante al pagamento delle spese processuali allorché risulti che l'attribuzione del reato all'imputato non sia in alcun modo ascrivibile a colpa del querelante stesso» (sentenza n. 180 del 1993, punto 3 del Considerato in diritto). La sentenza n. 423 del 1993 ha esteso il medesimo ragionamento all'ipotesi di «assoluzione conseguente ad una situazione di dubbio probatorio esprimibile solo nella motivazione ma non nel dispositivo [quando] non sia ravvisabile alcuna colpa del querelante in termini di temerarietà o avventatezza della querela» (punto 3 del Considerato in diritto).

6.2.- Tutte le richiamate pronunce si riferiscono alla responsabilità del querelante per il rimborso delle spese processuali anticipate dallo Stato. Tuttavia, la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto «indubbio che anche [...] le spese sostenute dall'imputato e (eventualmente) dal responsabile civile sono imputabili soltanto a titolo di colpa», e ciò poiché «[o]ltre ad una lettura in chiave estensiva delle menzionate pronunce di illegittimità milita verso tale prospettiva il richiamo dell'art. 427, [comma 2, cod. proc. pen.], ai “casi previsti dal primo comma”, interpolati, appunto, dalla Corte Costituzionale» (Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 3 ottobre-20 dicembre 2017, n. 56929, conforme a Corte di cassazione, sesta sezione penale, sentenza 27 marzo-6 luglio 2009, n. 27494). Depone, del resto, in tal senso anche il riferimento, contenuto sempre nel comma 2 dell'art. 427 cod. proc. pen., alla possibilità per il giudice di compensare le spese, quale indice della necessità di un accertamento in concreto della responsabilità del querelante nell'aver dato corso al processo penale.

7.- Le susesposte eccezioni alla regola processuale generale che collega l'obbligo di pagamento delle spese alla soccombenza sono state sempre ricondotte all'ampia discrezionalità che la costante giurisprudenza costituzionale riconosce al legislatore in materia di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (tra le più recenti, sentenze n. 146, n. 76, n. 39 e n. 36 del 2025, n. 189 e n. 96 del 2024 e n. 67 del 2023). In particolare, la prima delle richiamate pronunce ha ricordato che «[i]l legislatore può “differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare” (sentenza n. 39 del 2025) e non è tenuto ad assicurare i principi di cui agli artt. 24 e 111 Cost. “sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti”, purché rispetti il limite di non imporre oneri e di non prescrivere modalità tali “da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale” (sentenza n. 76 del 2025)» (sentenza n. 146 del 2025, punto 4 del Considerato in diritto).

7.1.- Nel sindacato sulla manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute dal legislatore è, quindi, necessario considerare le esigenze contrapposte sottese alla disciplina censurata, tenendo conto, da un lato, dell'interesse a prevenire e a sanzionare, con la responsabilità per le spese, la presentazione di querele temerarie e, dall'altro, dell'interesse a non scoraggiare l'esercizio non solo del diritto di querela, ma anche del diritto di opposizione all'archiviazione da parte della persona offesa.

Nel quadro del necessario contemperamento fra le suindicate istanze di segno opposto - e in linea con il ragionamento seguito nella citata sentenza n. 134 del 1993 - il primo interesse, pur rispondente al principio di autoresponsabilità nell'utilizzo degli strumenti processuali e alle esigenze di economia processuale, tenuto anche conto della progressiva tendenza del legislatore all'ampliamento del novero dei reati procedibili a querela della persona offesa, è stato dal legislatore ritenuto recessivo rispetto al secondo, con valutazione che non può essere ritenuta manifestamente irragionevole, specie alla luce dell'evoluzione del ruolo riconosciuto alla persona offesa nell'ambito del processo penale.

La «costante giurisprudenza costituzionale [infatti] guarda alla persona offesa dal reato nel processo penale come soggetto portatore di un duplice interesse: quello al risarcimento del danno, che si esercita mediante la costituzione di parte civile, e quello all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato, che si esercita mediante



un'attività di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero (sentenza n. 23 del 2015); [evidenziando] che l'assetto generale posto a base del codice di procedura penale del 1988, è ispirato all'idea della separazione dei giudizi, penale e civile (sentenze n. 353 del 1994 e n. 192 del 1991), e guarda, pertanto, alla persona offesa, quale "soggetto eventuale del procedimento o del processo", e non quale parte principale e necessaria (ordinanze n. 254 del 2011 e n. 339 del 2008)» (sentenza n. 203 del 2021, punto 4.1. del Considerato in diritto, ove si richiama quanto già affermato dalla sentenza n. 249 del 2020).

Il ruolo di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero risulta confermato dall'art. 410, comma 1, cod. proc. pen., laddove stabilisce che «[c]on l'opposizione alla richiesta di archiviazione la persona offesa dal reato chiede la prosecuzione delle indagini preliminari indicando, a pena di inammissibilità, l'oggetto della investigazione suppletiva e i relativi elementi di prova». L'opposizione, quindi, non può tradursi in una mera censura alla richiesta di archiviazione e non può limitarsi a fornire una diversa valutazione degli elementi conoscitivi già disponibili, ma deve offrire concreti spunti che possano costituire oggetto di investigazioni non ancora effettuate.

L'istituto rappresenta, dunque, un meccanismo complementare al controllo svolto ex officio dal giudice per le indagini preliminari, finalizzato a colmare eventuali lacune investigative e ad assicurare la completezza delle indagini, in funzione del corretto esercizio dell'azione penale, la cui obbligatorietà è sancita dall'art. 112 Cost. In tale prospettiva, esso si inserisce nel complesso dei poteri riconosciuti dal legislatore alla persona offesa, affinché questa possa offrire il proprio contributo conoscitivo all'accertamento della verità sin dalla fase delle indagini preliminari, sia attraverso un'attività ausiliaria di investigazione sia, in seguito, nella veste di testimone.

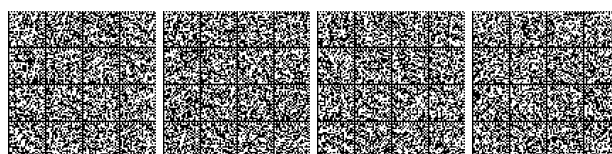
7.2.- Va, poi, considerato che il giudice per le indagini preliminari è tenuto a fissare l'udienza camerale di cui all'art. 409, comma 2, cod. proc. pen. solo ove l'opposizione della persona offesa risulti ammissibile, poiché, in caso contrario, l'art. 410, comma 2, cod. proc. pen. stabilisce che, «[s]e l'opposizione è inammissibile e la notizia di reato è infondata, il giudice dispone l'archiviazione con decreto motivato e restituisce gli atti al pubblico ministero».

A tale riguardo, la giurisprudenza di legittimità ha affermato che «l'opposizione presentata dalla persona offesa è inammissibile e non radica il dovere di fissare l'udienza camerale [...] allorché l'esperimento delle investigazioni suppletive indicate dall'opponente risulti superfluo e inidoneo a determinare modificazioni sostanziali del quadro probatorio, occorrendo, di contro, ai fini della valutazione di ammissibilità, che le predette indagini appaiano idonee a porre in discussione i presupposti della richiesta del pubblico ministero e a determinarne eventualmente il rigetto». Ha, inoltre, precisato che, già in sede di deliberazione della sussistenza delle condizioni previste dall'art. 410, comma 1, cod. proc. pen., il giudice ha «il potere di sindacare i contenuti dell'opposizione anche in punto di pertinenza e di rilevanza delle indagini [l]addove per pertinenza si intende [...] l'inerenza rispetto alla notizia di reato mentre per rilevanza si intende l'idoneità ad incidere concretamente sulle risultanze delle indagini» (Corte di cassazione, sesta sezione penale, sentenza 13 novembre 2012-11 febbraio 2013, n. 6579, e i precedenti ivi richiamati).

Se è vero che al giudice non è consentita «una valutazione prognostica dell'esito della investigazione suppletiva e delle relative fonti di prova indicate dalla parte offesa», egli ha, tuttavia, «il potere/dovere di filtrare, ai fini della sua ammissibilità, l'atto introduttivo del sub-procedimento camerale, escludendo richieste investigative manifestamente superflue e/o inidonee a determinare modificazioni sostanziali del quadro probatorio e che tali appaiano con immediata evidenza», al fine di «sfrondare il procedimento penale da richieste non serie, meramente esplorative, che sottoporrebbero la persona sottoposta a indagini a un'inutile aggravio della sua posizione processuale» (Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 3 novembre 2016-3 aprile 2017, n. 16551).

Così interpretato, il quadro normativo già fornisce all'organo giudicante uno strumento idoneo a svolgere una funzione di filtro rispetto a quelle opposizioni che, seppur formalmente proposte per sollecitare ulteriori investigazioni, risultino chiaramente pretestuose, consentendo di archiviare *de plano*, senza fissare l'udienza camerale, in presenza di richieste investigative che appaiano, con immediata evidenza, non serie o meramente esplorative, superflue o comunque inidonee a determinare modificazioni sostanziali del quadro probatorio. Del resto, proprio su questo profilo l'ordinanza di rimessione risulta poco chiara, parlando di «inammissibilità nel merito» dell'opposizione proposta dalla querelante, senza tuttavia confrontarsi con la giurisprudenza di legittimità sopra richiamata.

7.3.- La scelta operata dal legislatore, dunque, in assenza di ostative esigenze di rilievo costituzionale, non solo appartiene alla sua piena discrezionalità, ma non può neanche essere ritenuta irragionevole. Essa trova, infatti, giustificazione nell'opportunità, da inquadrarsi nel generale principio del favor querelae, di non scoraggiare o inibire la persona offesa - che non ha la veste di parte processuale - nell'esercizio di tutti i poteri che le sono attribuiti al fine di cooperare alla completezza delle indagini e all'accertamento della verità. Tale esigenza, peraltro, risulta bilanciata dalla



possibilità per il giudice di contrastare eventuali abusi, dichiarando *de plano* inammissibili le richieste investigative coltivate con colpa grave, che, «concreta[ndosi] in una trascuratezza del più alto grado e consiste[ndo] nel non avvertire l'ingiustizia di una pretesa, benché essa appaia palese a chi valuti i fatti con ponderazione ed imparzialità» (Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 16 giugno-21 luglio 2004, n. 31728), è certamente percepibile già in fase di deliberazione dell'opposizione.

8.- La lamentata violazione dell'art. 3 Cost. non è ravvisabile neanche sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento, essendo sufficiente a tal fine rilevare che le situazioni raffrontate dal rimettente non sono tra loro effettivamente sovrapponibili.

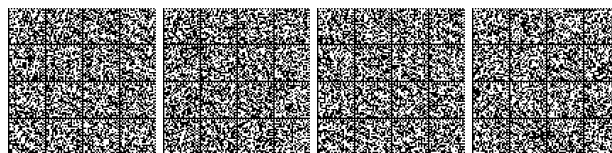
La disciplina della responsabilità del querelante per le spese sostenute e i danni subiti dall'imputato, nel caso in cui, all'esito dell'udienza preliminare, venga pronunciata sentenza di non luogo a procedere perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, non può essere invocata quale *tertium comparationis* per censurare gli artt. 409 e 410 cod. proc. pen., dal momento che essa si colloca su un piano diverso, in una fase processuale che presuppone l'intervenuto esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero.

8.1.- Già la sentenza n. 134 del 1993, invero, aveva rilevato le differenze «di effetti, di connotati, e di stabilità» del provvedimento di archiviazione rispetto alla sentenza di non luogo a procedere o di proscioglimento, osservando che «fin quando è possibile l'archiviazione della notizia criminis non vi è esercizio dell'azione penale, [e] che il provvedimento di archiviazione può sempre essere superato da una successiva riapertura delle indagini (motivata dalla semplice esigenza di nuove investigazioni)», il che rendeva «le situazioni in raffronto non utilmente paragonabili» (punto 3 del Considerato in diritto). Questa Corte ha successivamente rimarcato di avere «ripetutamente messo in rilievo che le differenze tra il decreto (o l'ordinanza) di archiviazione e la sentenza di non luogo a procedere giustificano una diversa disciplina dei contenuti e degli effetti dei due provvedimenti, precisando, in particolare, che il primo, consistendo nel controllo da parte del giudice per le indagini preliminari sulla scelta del pubblico ministero di non esercitare l'azione penale e sostanziandosi quindi in un "mero accertamento di superfluità del processo" (sentenza n. 88 del 1991), è privo di "stabilità", in quanto può sempre essere superato da una successiva riapertura delle indagini (sentenza n. 134 del 1993)» (ordinanza n. 150 del 1998).

8.2.- Tali caratteristiche non possono dirsi mutate per effetto della riforma introdotta dal 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), che, con l'abrogazione dell'art. 125 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, ha eliminato la regola di giudizio basata sulla «infondatezza della notizia di reato perché gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio» e ha riformulato l'art. 408, comma 1, cod. proc. pen., disponendo che il pubblico ministero presenta la richiesta di archiviazione quando i suindicati elementi «non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna o di applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca». Lo stesso criterio opera anche per il giudice dell'udienza preliminare che, investito della richiesta di rinvio a giudizio, è chiamato a scegliere tra il decreto che dispone il giudizio e la sentenza di non luogo a procedere, sulla scorta di una analoga prognosi prevista dall'art. 425 cod. proc. pen., anch'esso modificato nel medesimo senso.

Anche recentemente è stato, invero, ribadito che «nelle tradizionali dinamiche dell'inazione, le decisioni del giudice [hanno] natura sommaria e interlocutoria, connotando l'archiviazione come un procedimento dalla struttura agile» (sentenza n. 93 del 2024, punto 6.3. del Considerato in diritto, laddove si configura quale eccezione l'ipotesi dell'archiviazione motivata dalla particolare tenuità del fatto). Si è, peraltro, osservato che «l'udienza preliminare, in considerazione dell'evoluzione normativa, è ormai divenuta un momento di "giudizio". Infatti, a seguito delle importanti innovazioni introdotte, [...] tale udienza ha subito una profonda trasformazione sul piano sia della quantità e qualità di elementi valutativi che vi possono trovare ingresso, sia dei poteri correlativamente attribuiti al giudice, e, infine, per ciò che attiene alla più estesa gamma delle decisioni che lo stesso giudice è chiamato ad adottare. Essa è stata, dunque, ritenuta anche da questa Corte un momento deliberativo privo dei "caratteri di sommarietà", che originariamente la caratterizzavano (ordinanza n. 150 del 2024; nello stesso senso sentenza n. 335 del 2002 e ordinanza n. 269 del 2003)» (sentenza n. 187 del 2025, punto 5 del Considerato in diritto).

8.3.- Diverso è anche il regime delle impugnazioni, considerato che l'ordinanza di archiviazione, provvedimento privo dei caratteri della decisorietà e della definitività, è impugnabile solo con il reclamo di cui all'art. 410-bis cod. proc. pen. e solo per i motivi di nullità di cui all'art. 127, comma 5, cod. proc. pen., ossia in relazione alle violazioni delle regole del contraddittorio stabilite nei commi 1, 3 e 4 del medesimo articolo, e non è, di regola, ricorribile per cassazione.



8.4.- Il differente trattamento ravvisato dal rimettente risulta, pertanto, giustificato dalla disomogeneità delle situazioni raffrontate.

9.- Parimenti non fondata è la censura di violazione dell'art. 24 Cost.

Come chiarito da questa Corte, infatti, l'esigenza di assicurare la difesa tecnica è strettamente funzionale alle esigenze proprie del giudizio, nel quale confluiscono aspetti pubblicistici volti a garantire una equilibrata posizione delle parti in lite (ordinanza n. 405 del 2007), ma «il legislatore, nella sua discrezionalità, può stabilire criteri relativi [...] alle concrete modalità di esercizio della difesa tecnica» (ordinanza n. 299 del 2002), nel cui ambito rientra l'istituto del patrocinio a spese dello Stato, la cui funzione è di «rimuovere, in armonia con l'art. 3, secondo comma, Cost., "le difficoltà di ordine economico che possono opporsi [...] al concreto esercizio del diritto [di difesa]" [...], assicurando l'effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, che l'art. 24, secondo comma, Cost. espressamente qualifica come diritto inviolabile» (sentenza n. 228 del 2023, punto 4.1. del Considerato in diritto).

9.1.- In linea con questi rilievi, la giurisprudenza di legittimità ha affermato che la mancata previsione del rimborso delle spese all'imputato prosciolto o assolto (attualmente circoscritta ai casi diversi da quelli contemplati dall'art. 1, comma 1015, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023») non contrasta con l'art. 24 Cost., dato che tale norma garantisce a tutti la difesa come diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento, ma assicura soltanto ai non abbienti - in coerenza con i principi di cui agli artt. 2 e 3 Cost. - i mezzi per agire e per difendersi davanti ad ogni giurisdizione» (Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 14 novembre 2003-9 gennaio 2004, n. 444, e, nello stesso senso, Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 25 marzo-4 giugno 1991, n. 6071).

L'obbligo di assistenza tecnica dell'indagato nell'udienza camerale di cui all'art. 409, comma 2, cod. proc. pen. non compromette, quindi, l'effettività del diritto di difesa, poiché rientra nell'ampia discrezionalità del legislatore la scelta sulle modalità con cui dare attuazione a tale principio, che trova, comunque, adeguata salvaguardia, per i non abbienti, nella disciplina del patrocinio a spese dello Stato.

10.- In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 409 e 410 cod. proc. pen., sollevate in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., non sono fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 409 e 410 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Verbania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*

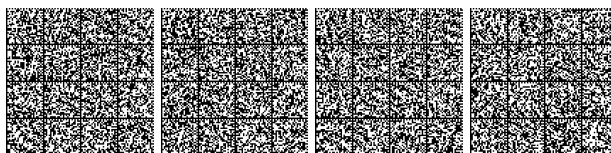
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 aprile 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260059





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 7

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 aprile 2026
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica – Autorizzazione e accreditamento strutture sanitarie – Norme della Regione autonoma Sardegna – Autorizzazione all’esercizio delle case della comunità e degli ospedali di comunità – Autorizzazione in via transitoria, per un periodo non superiore a dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 1 del 2026, previa produzione, da parte dei soggetti titolari competenti, della dichiarazione sostitutiva di atto notorio sulla sussistenza dei requisiti minimi autorizzativi strutturali, tecnologici ed organizzativi previsti dalla normativa vigente – Decadenza dell’autorizzazione transitoria in caso di mancata presentazione dell’istanza definitiva o di accertata carenza dei requisiti minimi.

– Legge della Regione Sardegna 6 febbraio 2026, n. 1 (Legge di stabilità regionale 2026), art. 2, commi 20, 21 e 22. Ricorso ai sensi dell’art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12 (fax: 06/96514000; indirizzo PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it);

Nei confronti della Regione autonoma della Sardegna (C.F. 80002870923) in persona del Presidente *pro tempore*, con sede a Cagliari, viale Trento n. 69 con domicilio digitale presso i seguenti indirizzi PEC tratti dal registro «IPA»: presidenza@pec.regione.sardegna.it avvocatura@pec.regione.sardegna.it segretariogenerale@pec.regione.sardegna.it

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell’art. 2, commi 20, 21 e 22, della legge regionale 6 febbraio 2026, n. 1 della Regione Sardegna - legge di stabilità regionale 2026, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna n. 9 del 9 febbraio 2026, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 9 aprile 2026.

Nel Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna n. 9 del 9 febbraio 2026 è stata pubblicata la legge regionale n. 1 del 6 febbraio 2026, intitolata «Legge di stabilità regionale 2026».

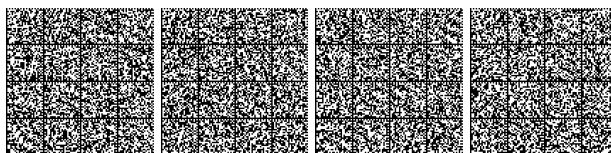
L’art. 2 della legge regionale in esame, rubricato «Disposizioni in materia di sanità e politiche sociali», ai commi 20, 21 e 22 disciplina l’autorizzazione all’esercizio delle Case di comunità (Cdc) e degli Ospedali di comunità (Odc) realizzati con le risorse del PNRR - missione 6 Salute e così testualmente dispone:

«20. Le case della comunità e gli ospedali di comunità, quali strutture pubbliche realizzate con le risorse di cui al PNRR, missione n. 6 - Salute, componente M6C1, investimento M6C1-3, sono autorizzati all’esercizio delle attività sanitarie in via transitoria, per un periodo non superiore a dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

21. L’autorizzazione transitoria di cui al comma 20 è subordinata alla produzione, da parte dei soggetti titolari competenti, della dichiarazione sostitutiva di atto notorio in relazione alla sussistenza dei requisiti minimi autorizzativi strutturali, tecnologici ed organizzativi previsti dalla normativa nazionale e regionale vigente, e decorre automaticamente dalla data di presentazione della detta dichiarazione sostitutiva, che deve avvenire entro e non oltre il termine di consegna delle opere finanziate dal PNRR stabilito dai provvedimenti europei o statali di attuazione del Piano.

22. Entro il termine di cui al comma 21, i soggetti titolari presentano istanza di autorizzazione definitiva all’esercizio e di accreditamento istituzionale alla Regione, secondo le procedure ordinarie di cui alla legge regionale 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore), e successive modifiche ed integrazioni. Decorso il suddetto termine senza la presentazione dell’istanza, o in caso di accertata carenza dei requisiti minimi, l’autorizzazione transitoria decade a tutti gli effetti.»

La legge regionale presenta profili di illegittimità costituzionale, con riferimento all’art. 2, commi 20, 21 e 22, per violazione dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché in contrasto con il sistema di principi fondamentali di tutela della salute delineato dalle norme interposte costituite dagli articoli 8, comma 4, e 8-ter del decreto legislativo n. 502 del 1992; nonché per violazione dell’art. 32 della Costituzione.



Pertanto, le disposizioni dell'art. 2, commi 20, 21 e 22, della legge regionale vengono impugnate con il presente ricorso *ex art.* 127 della Costituzione affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

MOTIVI

Violazione dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato in materia di tutela della salute ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione alle norme interposte costituite dagli articoli 8, comma 4, e 8-*ter* del decreto legislativo n. 502 del 1992; violazione dell'art. 32 della Costituzione.

La legge regionale in esame, intitolata «Legge di stabilità regionale 2026», disciplina, ai commi 20, 21 e 22 dell'art. 2, rubricato «Disposizioni in materia di sanità e politiche sociali», l'autorizzazione all'esercizio delle Case di comunità (Cdc) e degli Ospedali di comunità (Odc) realizzati con le risorse del PNRR - missione 6 - Salute. In particolare:

il comma 20 prevede che le case della comunità e gli ospedali di comunità sono autorizzati all'esercizio delle attività sanitarie in via transitoria per un periodo non superiore a dodici mesi dall'entrata in vigore della legge;

il comma 21 stabilisce che l'autorizzazione transitoria è subordinata alla presentazione, da parte dei soggetti titolari competenti, di una dichiarazione sostitutiva di atto notorio (DSAN) ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, attestante la sussistenza dei requisiti minimi autorizzativi strutturali, tecnologici e organizzativi previsti dalla normativa nazionale e regionale e che detta autorizzazione decorre automaticamente dalla presentazione della DSAN stessa;

il comma 22 prevede che i soggetti titolari presentano l'istanza di autorizzazione definitiva e accreditamento istituzionale secondo le procedure ordinarie; l'autorizzazione transitoria decade in caso di mancata presentazione dell'istanza o di accertata carenza dei requisiti minimi.

§. Le previsioni regionali impugnate si collocano nel contesto della disciplina che attiene all'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie i cui tratti fondamentali sono delineati dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante il «Riordino della disciplina in materia sanitaria».

Come affermato da codesta Ecc.ma Corte costituzionale, la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni private deve «senz'altro essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato» (Corte costituzionale sentenza n. 292 del 2012, in richiamo a precedenti sentenze n. 134 del 2006, e n. 200 del 2005) e, quanto all'autorizzazione, le disposizioni di cui agli articoli 8, comma 4, e 8-*ter*, comma 4, del decreto legislativo n. 502 del 1992, che stabiliscono requisiti minimi di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, rappresentano «principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale che le regioni devono rispettare indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'accreditamento» (sentenza n. 292 del 2012 cit., in richiamo a precedenti sentenze n. 245 e 150 del 2010).

In particolare, l'art. 8-*ter* del decreto legislativo n. 502 del 1992, rubricato «Autorizzazioni alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie», prevede che «l'esercizio delle attività sanitarie e socio-sanitarie da parte di strutture pubbliche e private presuppone il possesso di requisiti minimi, strutturali, tecnologici e organizzativi stabiliti con atto di indirizzo e coordinamento ai sensi dell'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59 sulla base dei principi e criteri direttivi previsti dall'art. 8, comma 4, del presente decreto».

Tali requisiti sono stati specificati dall'atto di indirizzo e coordinamento emanato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, sentito il Consiglio superiore di sanità, e approvato dal decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997 («Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private»).

Ora, la ragione giustificatrice delle disposizioni regionali denunciate sembrerebbe rinvenirsi in un intervento di mera semplificazione procedimentale; la normativa non inciderebbe sul sistema dei requisiti né introdurrebbe deroghe, in quanto l'autorizzazione transitoria sarebbe subordinata a una dichiarazione sostitutiva di atto notorio che ne attesta la sussistenza sotto la responsabilità del legale rappresentante.

Tuttavia, attraverso la sostituzione del controllo preventivo con la presentazione di un'autocertificazione ai sensi del richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, la Regione di fatto delinea un regime non solo semplificato, ma anche derogatorio rispetto a quello autorizzatorio previsto a livello statale per l'esercizio di attività (socio)sanitarie private.



L'autorizzazione all'esercizio non può essere ridotta a una formalità di autocertificazione, in quanto il possesso dei requisiti e la loro verifica formale sono concetti distinti, in punto di fatto e di diritto, dunque non sovrapponibili: il possesso dei requisiti riguarda la sfera soggettiva della struttura; sotto il profilo oggettivo, la verifica dei requisiti è l'atto autoritativo che trasforma una dichiarazione di parte privata in una garanzia di pubblica sicurezza.

Invero, nel sistema delineato dagli articoli 8 e 8-ter del decreto legislativo n. 502 del 1992, l'autorizzazione all'esercizio è il titolo che attesta la sicurezza e la qualità delle strutture e richiede verifiche puntuali prima dello svolgimento dell'attività. In particolare, come anticipato, il comma 4 dell'art. 8-ter del decreto legislativo n. 502 del 1992 stabilisce che l'esercizio delle attività (socio)sanitarie, da parte di strutture pubbliche e private, presuppone il possesso dei requisiti minimi stabiliti dalla normativa vigente.

Il sistema autorizzatorio statale è, quindi, fondato sul principio della verifica preventiva dei requisiti, condizione necessaria per l'esercizio dell'attività sanitaria. Ne consegue che subordinare il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio alla semplice presentazione di un'autodichiarazione si pone in contrasto con i principi fondamentali di tutela della salute e sicurezza delle cure a presidio dei quali la disciplina statale è posta in materia; nonché con il principio ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale secondo cui la verifica dei requisiti è indefettibile (in tal senso Corte costituzionale sentenze n. 292 del 2012 cit.; n. 32 del 2023; n. 74 del 2023), talché non è sostituibile con mera autocertificazione.

Mentre secondo le richiamate disposizioni di legge statale interposte l'esercizio di attività sanitarie presuppone la verifica preventiva del possesso di requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi che fungono da soglia invalicabile per la sicurezza di pazienti e operatori, le denunciate disposizioni della legge regionale, di fatto, consentono alle strutture di continuare ad operare a prescindere dalla conclusione positiva del processo di verifica circa l'adeguatezza della struttura stessa e circa la sua rispondenza ai requisiti prescritti.

L'introduzione di un meccanismo che consente l'avvio dell'attività prima di tale verifica indebolisce le garanzie poste a tutela della sicurezza delle prestazioni sanitarie. Invero, e come affermato da codesta Ecc.ma Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 74 del 2023, il controllo relativo ai requisiti minimi strutturali, tecnologici e organizzativi «è direttamente correlato alla tutela della sicurezza dei pazienti e alla protezione del diritto alla salute».

L'assenza di una verifica istruttoria preventiva da parte dell'autorità competente che precede l'effettivo avvio delle attività (socio)sanitarie, come prevista dalla legge regionale con le disposizioni denunciate, espone il sistema a gravi rischi — quali il rischio infettivo, l'inadeguatezza del personale, la mancata gestione delle emergenze e una scarsa qualità diagnostica — che certamente non possono essere assicurati da una mera responsabilità formale connessa all'autodichiarazione.

La legge 8 marzo 2017, n. 24, recante «Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie», all'art. 1, rubricato «Sicurezza delle cure in sanità», definisce la sicurezza delle cure come «parte costitutiva del diritto alla salute» sancito dall'art. 32 della Costituzione, mentre i requisiti minimi previsti dal citato atto di indirizzo e coordinamento previsto dall'art. 8, comma 4, del decreto legislativo n. 502 del 1992 di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997 costituiscono la soglia necessaria per garantire adeguati livelli di sicurezza dei pazienti, del personale sanitario e dei visitatori.

Nel sistema statale, dunque, il controllo preventivo dei criteri/requisiti predeterminati non ha solo valore formale, ma rappresenta una garanzia sostanziale per la tutela della salute e della qualità dell'assistenza sociosanitaria.

Posto, quindi, che il sistema dell'autorizzazione e dell'accreditamento nell'attuale impianto normativo è considerato come fondamentale strumento di garanzia finalizzato a promuovere e a conseguire la maggiore qualità possibile dell'assistenza sociosanitaria attraverso l'individuazione, sulla base di criteri/requisiti predeterminati, dei migliori erogatori di prestazioni sanitarie nonché dei potenziali contraenti con il SSN, in questa ottica garantista la Regione deve assicurare il pieno e previo espletamento delle ordinarie attività di verifica dei requisiti.

In conclusione, posto che il sistema dell'autorizzazione e dell'accreditamento delle strutture (socio)sanitarie è concepito nel vigente sistema normativo statale come fondamentale strumento di garanzia, la legge regionale non può prescindere dal pieno e previo espletamento delle ordinarie attività di verifica dei requisiti.

Pertanto, laddove la legge regionale in esame, ai commi 20, 21 e 22 dell'art. 2, delinea, sia pure in via transitoria, un regime autorizzatorio semplificato e derogatorio rispetto a quello previsto a livello statale per l'esercizio delle Cdc e degli Odc realizzati con le risorse del PNRR, si pone in contrasto con il principio ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale secondo cui la verifica dei requisiti è indefettibile (in tal senso Corte costituzionale sentenze nn. 292/2012, 32/2023, 74/2023 cit.) e, perciò, non è sostituibile con mera autocertificazione.

Le scelte del legislatore regionale devono, invece, compiersi nel rispetto dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato in modo da garantire la verifica preventiva dei requisiti minimi nazionali posti a presidio della sicurezza dei pazienti e della qualità delle prestazioni sanitarie.



I commi 20, 21 e 22 dell'art. 2 in esame violano, quindi, l'art. 117, terzo comma, Costituzione in quanto si pongono in contrasto con il sistema di principi fondamentali delineato dalle norme interposte costituite dagli articoli 8, comma 4, e 8-ter del decreto legislativo n. 502 del 1992, da qualificarsi come principi fondamentali della «tutela della salute» (*ex multis* sentenze nn. 361 del 2008, 150 e 245 del 2010, 292 del 2012, 59 del 2015).

In particolare, nella sentenza n. 150 del 2010 è affermato che «il principio fondamentale dettato dagli articoli 8, comma 4, e 8-ter del decreto legislativo n. 502 del 1992 (norme di principio)» stabilisce la necessità dell'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie e socio sanitarie «per assicurare livelli essenziali di sicurezza e di qualità delle prestazioni, in ambiti nei quali il possesso della dotazione strumentale e la sua corretta gestione e manutenzione assume preminente interesse per assicurare l'idoneità e la sicurezza delle cure». (Corte costituzionale sentenza n. 150 del 2010 cit.).

Nella sentenza n. 59 del 2015 è altresì evidenziato che «La riconduzione della richiamata disciplina interposta ai principi fondamentali nell'alveo dei quali la potestà legislativa della Regione in materia di tutela della salute è avvalorata, sul piano sistematico, dal dettato dell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo n. 502 del 1992, il quale stabilisce che "Le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione" e fa da cornice agli articoli 8 e 8-ter del medesimo decreto legislativo n. 502 del 1992». (Corte costituzionale, sentenza n. 59 del 2015 cit.).

§§. Le disposizioni della legge regionale in esame violano altresì l'art. 32 della Costituzione, posto che la disciplina statale in tema di autorizzazione ed accreditamento delle strutture sanitarie è volta proprio a dare piena e puntuale attuazione all'art. 32, al fine di garantire che il diritto alla salute sia esercitato in condizioni di sicurezza, qualità ed efficacia, attraverso un complesso sistema di controlli e verifiche dei requisiti.

L'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture sanitarie non è mero atto amministrativo formale, ma risponde ad una funzione sostanziale volta ad assicurare, in modo concreto, cure sicure e controllate, prevenendo rischi per i pazienti, evitando strutture improvvisate o inadeguate, garantendo uniformità sul territorio nazionale.

In questi termini, del resto, è stato chiarito in modo sistematico il rapporto tra libertà di iniziativa privata in ambito sanitario e tutela della salute *ex art.* 32 della Costituzione, valorizzando il ruolo dell'autorizzazione come strumento di Governo pubblico del sistema: l'attività sanitaria, anche quando svolta da soggetti privati, non è assimilabile a una normale attività economica, perché è direttamente funzionale alla tutela di un diritto fondamentale. All'interno del modello organizzativo delineato dal legislatore nazionale con il decreto legislativo n. 502 del 1992 l'autorizzazione assume una funzione centrale e non meramente formale. Essa non serve solo a verificare il possesso di requisiti tecnici (strutturali, tecnologici, organizzativi), ma è anche uno strumento di pianificazione pubblica dell'offerta sanitaria.

La pubblica amministrazione non si limita a controllare «come» si eroga il servizio, ma interviene anche sul «se» e «dove» una struttura possa operare, in relazione al fabbisogno sanitario della popolazione e alla distribuzione territoriale dei servizi. Di qui l'incidenza con l'art. 32 della Costituzione: la tutela della salute, intesa anche come interesse della collettività, giustifica un sistema autorizzatorio che limita l'accesso al mercato sanitario, subordinandolo a valutazioni di interesse pubblico. Tali limiti non sono eccezionali, ma costituiscono la regola in un settore in cui è necessario garantire qualità e sicurezza delle prestazioni, equità nell'accesso ai servizi, sostenibilità complessiva del sistema sanitario.

Ricordato altresì che, ai sensi del richiamato art. 1 della legge n. 24 del 2017, «la sicurezza delle cure è parte costitutiva del diritto alla salute ed è perseguita nell'interesse dell'individuo e della collettività», si richiama quanto affermato da codesta Ecc.ma Corte costituzionale nella già menzionata sentenza n. 74 del 2023: «la duplice autorizzazione [quella all'esercizio delle attività e quella alla realizzazione delle strutture] serve, dunque, a filtrare nello specifico settore delle prestazioni sanitarie, l'accesso all'esercizio dell'iniziativa economica privata.

Nel caso dell'autorizzazione all'esercizio, il controllo relativo ai requisiti minimi...è direttamente correlato alla tutela della sicurezza dei pazienti ed alla protezione del diritto alla salute».

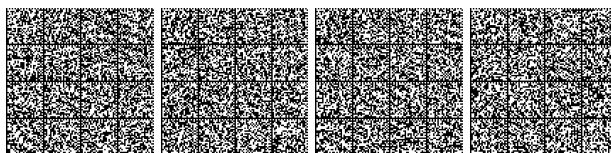
P. Q. M.

Alla luce di quanto sopra esposto si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 20, 21 e 22, della legge regionale n. 1 del 6 febbraio 2026, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna n. 9 del 9 febbraio 2026, recante «Legge di stabilità regionale 2026», per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in relazione alle norme interposte di cui agli articoli 8, comma 4, e 8-ter del decreto legislativo n. 502 del 1992, nonché dell'art. 32 della Costituzione.

Si allega l'estratto in originale della delibera del Consiglio dei ministri del 9 aprile 2026.

Roma, 10 aprile 2026

L'Avvocato dello Stato: FIDUCCIA



N. 60

Ordinanza del 28 febbraio 2026 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Roche Diagnostics spa e altri contro Ministero della salute e altri

Sanità pubblica – Servizio sanitario nazionale (SSN) – Dispositivi medici – Previsione che il sistema di finanziamento del governo di tali dispositivi avviene attraverso il versamento da parte delle aziende che producono o commercializzano dispositivi medici di una quota non superiore allo 0,75 per cento del fatturato, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, derivante dalla vendita al Servizio sanitario nazionale dei dispositivi medici e delle grandi apparecchiature – Istituzione, nello stato di previsione del Ministero della salute, del fondo per il governo dei dispositivi medici alimentato ai sensi dell'art. 15, comma 2, lettera h), della legge n. 53 del 2021 – Previsione che tale fondo è alimentato con le medesime modalità anche dalle aziende che producono o commercializzano dispositivi medico-diagnostici in vitro ed è ripartito con le medesime modalità di cui al decreto legislativo n. 137 del 2022, attuativo della legge n. 53 del 2021.

- Legge 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020) art. 15, comma 2, lettera h); decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 137 (Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2017, relativo ai dispositivi medici, che modifica la direttiva 2001/83/CE, il regolamento (CE) n. 178/2002 e il regolamento (CE) n. 1223/2009 e che abroga le direttive 90/385/CEE e 93/42/CEE del Consiglio, nonché per l'adeguamento alle disposizioni del regolamento (UE) 2020/561 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020, che modifica il regolamento (UE) 2017/745 relativo ai dispositivi medici, per quanto riguarda le date di applicazione di alcune delle sue disposizioni ai sensi dell'articolo 15 della legge 22 aprile 2021, n. 53), art. 28, comma 1; decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 138 (Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/746, relativo ai dispositivi medico-diagnostici in vitro e che abroga la direttiva 98/79/CE e la decisione 2010/227/UE della commissione, nonché per l'adeguamento alle disposizioni del regolamento (UE) 2022/112 che modifica il regolamento (UE) 2017/746 per quanto riguarda le disposizioni transitorie per determinati dispositivi medico-diagnostici in vitro e l'applicazione differita delle condizioni concernenti i dispositivi fabbricati internamente ai sensi dell'articolo 15 della legge 22 aprile 2021, n. 53), art. 24.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE

(SEZIONE TERZA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5023 del 2025, proposto da Roche Diagnostics S.p.a, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Franco Ferrari, con domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, via di Ripetta 142;

Contro il Ministero della salute, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, Presidenza del Consiglio dei ministri — Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, Agenas — Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti Regione Abruzzo, Regione Basilicata, Regione Calabria, Commissario *Ad Acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del SSR Calabrese — Pcm, Regione Campania, Regione Emilia-Romagna, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Regione Lazio, Regione Liguria, Regione Lombardia, Regione Marche, Regione Molise, Commissario *Ad Acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del Servizio sanitario della Regione Molise —, Regione Piemonte, Regione Puglia, Regione autonoma della Sardegna, Regione Siciliana, Assessorato Regionale della salute della Regione Siciliana, Regione Toscana, Regione Umbria, Regione autonoma Valle D'Aosta, Regione Veneto, Provincia autonoma di Trento, Boston Scientific S.p.a., Asl Torino 5 di Chieri, Confindustria dispositivi medici, Provincia autonoma di Bolzano, Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Suedtirolo, non costituiti in giudizio;



E con l'intervento di *ad adiuvandum*: Confindustria dispositivi medici, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Setti, Giovanni Mania, con domicilio digitale come da PEC da registri di Giustizia;

Sul ricorso numero di registro generale 5649 del 2025, proposto da 3d System S.r.l., A.S.S.O. Hospital S.r.l., Aarsmed S.r.l., Ab Analitica, Aesse Chirurgica S.r.l., Aesse Medical S.p.A., Alea S.a.s., Almed S.r.l., Ams Group S.r.l., Antonio Pellecchia S.r.l., Aorta S.r.l., Archigen S.r.l., Ardea S.r.l., Ars&Tech S.r.l., Artemide Presidi Medico Chirurgici S.r.l., Artsanity S.r.l., Attihospital S.r.l., B.C. Trade S.r.l., B.M. Sanitas, Bimar Ortho S.r.l., Biomedika S.r.l., Coolmed S.r.l., Coris Medica S.r.l., Cormed S.a.s., D.I.M.E.D. S.r.l., Dialtec S.r.l., D.P. Medical S.r.l., Diemme Dispositivi Medici S.r.l., Elimed S.r.l., Ellegi Medical Optics S.r.l., Emopass S.r.l., Epion S.r.l., Esamed S.r.l., Eukon S.r.l., Euro-medical S.r.l., Fc Genetics Service S.r.l., Fcle S.r.l., Fogal S.r.l., H.F. S.n.c., Hachiko Medical S.r.l., Halet S.r.l., Hc Italia S.r.l., Humana Medical S.r.l., Iatrotek S.r.l., Ikiru S.r.l., Implantcast Italia S.r.l., Innotec S.r.l., Innova Hts S.r.l., Intrauma S.p.A., Joint S.r.l., Kerna Italia S.r.l., Keymed di Alessandro Mangione, Kos Biomedica S.r.l., Kryos S.r.l., M.D.M. S.r.l., Mast Medical S.r.l., Mchealth S.r.l., Med Italia Biomedica S.r.l., Medcomp S.r.l., Medi Line S.r.l., Medi Ca S.r.l., Medica S.r.l., Medical 2011 S.r.l., Medical Due S.r.l., Medical Group S.r.l., Medical S.r.l., Medicea S.r.l., Medicom S.r.l., Medicorp S.r.l., Medimarche S.r.l., Meditrend S.r.l., Megapharma Ospedaliera S.r.l., Memis S.r.l., Mikai S.p.A., Mondomed S.r.l., New Tech S.r.l., Oftalmedica S.r.l., Ortho Holding S.r.l., Ortholab S.r.l., Pantec S.r.l., Pegasus Medical S.r.l., Polimed S.r.l., Presifarm S.r.l., Primed S.r.l., Prodifarm S.p.A., Promos S.p.A., Proximed S.r.l., Sacco Ottica Oftalmologia S.a.s., Samarit Meditalia S.r.l., Sanitex S.p.A., Sc Forniture Ospedaliere S.r.l., Scognamiglio S.r.l., Sgm Medical S.r.l., Starmed S.r.l., Surgiline S.r.l., Tau Medica S.r.l., Te.S.Med. S.n.c., Tecnogamma S.r.l., Tecnomedical S.r.l., Unimedical S.r.l., Versan Holding (Già Ver San & Dafne M.D. S.r.l.), Veramed Medicali S.r.l., Viglia S.r.l., X-Med Innovazioni Medicali S.r.l., in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Rosamaria Berloco, Giampaolo Austa e Pietro Falcicchio, con domicilio fisico eletto presso lo studio Giampaolo Austa in Roma, via Poggio Moiano, n. 1;

Contro Ministero della salute, Ministero dell'economia e delle finanze, Agenas — Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, Presidenza del Consiglio dei ministri.

Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti Associazione Conflavoro Piccole medie imprese sanità, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Rosamaria Berloco, Giampaolo Austa e Pietro Falcicchio, con domicilio fisico eletto presso lo studio Giampaolo Austa in Roma, via Poggio Moiano, n. 1;

Sul ricorso numero di registro generale 5651 del 2025, proposto da Dasit S.p.a. e Carlo Erba Reagents S.r.l., in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Cristina Bassani, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

Contro Ministero della salute, Ministero dell'economia e delle finanze in persona dei rispettivi Ministri *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 dagli avvocati Francesco Setti e Giovanni Mania, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

Sul ricorso numero di registro generale 5783 del 2025, proposto da Theras Lifetech S.r.l. Unipersonale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Stefanelli, con domicilio digitale come da PEC da registri di Giustizia;

Contro Ministero della salute, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Agenas — Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, Presidenza del Consiglio dei ministri Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'istruzione e del merito, Regione Siciliana, Regione autonoma Valle d'Aosta in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti Regione Piemonte, Regione Lombardia, Regione autonoma del Friuli Venezia Giulia, Regione Liguria, Regione Veneto, Regione Emilia-Romagna, Regione Toscana, Regione Marche, Regione Lazio, Regione Umbria, Regione Abruzzo, Regione Molise, Regione Campania, Regione Puglia, Regione Basilicata, Regione Calabria, Regione autonoma della Sardegna, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano, Cook Italia S.r.l., non costituite in giudizio;

E con l'intervento di *ad adiuvandum*:



Confindustria dispositivi medici, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Setti e Giovanni Mania, con domicilio digitale come da PEC da registri di Giustizia;

Sul ricorso numero di registro generale 5847 del 2025, proposto da Kaster S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Gabriele Rosario G. Tricamo, Marco Orlando, Antonietta Favale e Matteo Valente, con domicilio digitale come da PEC da registri di Giustizia;

Contro Ministero della salute, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'istruzione e del merito, Presidenza del Consiglio dei Ministri — Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, Agenas — Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti Regione Piemonte, Regione autonoma della Valle D'Aosta, Regione Lombardia, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Regione Veneto, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Regione Liguria, Regione Emilia-Romagna, Regione Toscana, Regione Umbria, Regione Marche, Regione Lazio, Regione Campania, Regione Abruzzo, Regione Molise, Regione Puglia, Regione Basilicata, Regione Calabria, Regione Siciliana, Regione autonoma della Sardegna, Disposable Line S.r.l. A Socio Unico, Fifo Sanità — Federazione italiana fornitori in sanità, non costituite in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 6086 del 2025, proposto da Abbott S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Filippo Brunetti, Patrick Actis Perinetto e Elio Leonetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Contro Ministero della salute, Ministero dell'economia e delle finanze, Agenas — Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri — Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti Regione Abruzzo, Regione Puglia, Regione Basilicata, Regione Calabria, Regione Campania, Regione Emilia-Romagna, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Regione Lazio, Regione Liguria, Regione Lombardia, Regione Marche, Regione Molise, Commissario *Ad Acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del Servizio sanitario della Regione Molise-Pcm, Regione autonoma della Sardegna, Regione Piemonte, Regione Siciliana, Regione Siciliana — Assessorato Regionale della Salute della Regione Siciliana, Regione Toscana, Regione Umbria, Regione autonoma Valle d'Aosta, Regione Veneto, Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano, confindustria dispositivi medici, Commissario *Ad Acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del S.S.R. Calabrese, non costituiti in giudizio;

E con l'intervento di *ad adiuvandum*: Confindustria dispositivi medici, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Setti e Giovanni Mania, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

Per la riforma quanto al ricorso n. 5023 del 2025: della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 23298/2024, resa tra le parti;

Quanto al ricorso n. 5649 del 2025: per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione Terza, n. 499/2025, resa tra le parti;

Quanto al ricorso n. 5651 del 2025: della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 508/2025, resa tra le parti;

Quanto al ricorso n. 5783 del 2025:

Della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 510/2025, resa tra le parti;

Quanto al ricorso n. 5847 del 2025: della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 525/2025, resa tra le parti;

Quanto al ricorso n. 6086 del 2025: della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 501/2025, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della salute, della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, di Agenas — Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, del Ministero dell'istruzione e del merito, della Regione Siciliana, della Regione autonoma Valle d'Aosta e dell'Associazione Conflavoro piccole medie imprese sanità;



Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2026, il Cons. Angelo Roberto Cerroni e uditi per le parti gli avvocati come in atti;

MOTIVAZIONI

1. - Le società Roche Diagnostics S.p.a., 3D System S.r.l., Dasit S.p.a., Theras Lifetech S.r.l. Unipersonale, Kaster S.r.l. e Abbott S.r.l., operanti nel settore industriale della commercializzazione di dispositivi medici e/o di dispositivi medico diagnostici *in vitro*, hanno agito con distinti ricorsi — insieme ad altre aziende del medesimo settore economico — dinanzi al T.A.R. per il Lazio per ottenere l'annullamento del decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze in data 29 dicembre 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 9 febbraio 2024, recante «Criteri e modalità per il versamento delle quote annuali, per il monitoraggio, nonché per la gestione del Fondo per il governo dei dispositivi medici» (di seguito anche, più brevemente, il «Fondo»).

2. - Premessa la (parziale) diversità delle impostazioni difensive che permeavano gli atti introduttivi dei rispettivi giudizi e, quindi, la non completa sovrapponibilità delle censure con essi veicolate, le ricorrenti lamentavano essenzialmente che dal suddetto provvedimento ministeriale discendeva a carico delle stesse un onere eccessivo ed ingiustificato, foriero di effetti discriminanti e contrastante con alcuni principi fondamentali tanto dell'ordinamento nazionale quanto di quello europeo: ciò in quanto, in sintesi, il neo-istituito Fondo, alla cui alimentazione avrebbero dovuto concorrere le imprese del settore, era del tutto avulso dalle disposizioni sovra-nazionali cui il legislatore italiano era chiamato a dare attuazione, era destinato al finanziamento di funzioni ed attività pubbliche svolte nell'interesse generale della collettività, di cui peraltro non erano precisati i contorni identificativi, era privo di una giustificazione oggettiva e ragionevole e non sortiva da una equilibrata ponderazione degli interessi coinvolti.

3. - Le critiche rivolte dalle ricorrenti al provvedimento impugnato avevano ad oggetto sia l'*an* della istituzione del Fondo, sia le modalità con le quali ne erano state delineate le modalità applicative, con particolare riguardo alla determinazione dei presupposti soggettivi e oggettivi dell'obbligo di versamento facente capo alle imprese interessate, e si appuntavano, a monte del medesimo provvedimento (di cui comunque alcune delle ricorrenti lamentavano altresì l'illegittimità per vizi propri ed autonomi), sulle fonti normative in ossequio alle quali era stato adottato dai Ministeri concorrenti.

4. - Il suddetto decreto trova infatti il suo fondamento legislativo diretto nell'art. 28 decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 137, recante «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2017, relativo ai dispositivi medici», a tenore del quale:

«1. Nello stato di previsione del Ministero della salute è istituito un fondo per il governo dei dispositivi medici alimentato, ai sensi dell'articolo 15, comma 2, lettera *h*), della legge 22 aprile 2021, n. 53, da una quota annuale pari allo 0,75 per cento del fatturato, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, derivante dalla vendita al SSN dei dispositivi medici e delle grandi apparecchiature da parte delle aziende che producono o commercializzano dispositivi medici.

2. La quota annuale di cui al comma 1, è versata da parte delle aziende che producono o commercializzano dispositivi medici ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione al Fondo di cui al comma 1.

3. Fermo restando il vincolo di destinazione per il governo dei dispositivi medici, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti i criteri e le modalità per il versamento delle quote annuali, per il monitoraggio, nonché per la gestione del fondo di cui al comma 1.

4. Qualora le attività per le quali si impiegano le risorse del fondo di cui al comma 1, afferiscano alla competenza di istituzioni regionali, il decreto di cui al comma 3, è adottato sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

5. I servizi resi dal Ministero della salute per le attività di cui all'articolo 31, paragrafo 2, del regolamento, possono essere finanziati a valere sul fondo alimentato dal contributo di cui al comma 1.

6. Un terzo delle risorse del fondo di cui al comma 1, è vincolato al finanziamento delle attività del programma nazionale di valutazione HTA dei dispositivi medici attribuite all'AGENAS ai sensi dell'articolo 22 del presente decreto».



Il decreto trova, inoltre, il suo fondamento diretto anche nell'art. 24 decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 138, recante «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/746, relativo ai dispositivi medico-diagnostici in vitro», a tenore del quale:

«1. Il fondo istituito ai sensi del decreto legislativo di attuazione della legge 22 aprile 2021, n. 53, dell'articolo 15, comma 2, lettera *h*), per i dispositivi medici è alimentato con le medesime modalità anche dalle aziende che producono o commercializzano dispositivi medico-diagnostici in vitro ed è ripartito con le medesime modalità di cui al citato decreto legislativo.

2. I servizi resi per le attività svolte dal Ministero della salute per la registrazione dei fabbricanti, dei mandatori e degli importatori in Eudamed possono essere finanziati a valere sul fondo di cui al comma 1».

Il decreto trova il suo fondamento indiretto nell'art. 15 legge 22 aprile 2021, n. 53, che aveva conferito al Governo la delega — esercitata mediante i due sopra citati provvedimenti legislativi — per l'adozione di decreti legislativi volti all'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni non immediatamente applicabili contenute nei regolamenti dell'Unione europea n. 2017/745/UE («Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai dispositivi medici, che modifica la direttiva 2001/83/CE, il regolamento (CE) n. 178/2002 e il regolamento (CE) n. 1223/2009 e che abroga le direttive 90/385/CEE e 93/42/CEE del Consiglio») e n. 2017/746/UE («Regolamento del Parlamento europeo relativo ai dispositivi medico-diagnostici in vitro e che abroga la direttiva 98/79/CE e la decisione 2010/227/UE della Commissione»), indicando al comma 2, lett. *h*), tra i principi e criteri direttivi cui avrebbe dovuto conformarsi il legislatore delegato, quello di introdurre un «sistema di finanziamento del governo dei dispositivi medici attraverso il versamento da parte delle aziende che producono o commercializzano dispositivi medici di una quota non superiore allo 0,75 per cento del fatturato, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, derivante dalla vendita al Servizio sanitario nazionale dei dispositivi medici e delle grandi apparecchiature». In breve, il «Fondo per il governo dei dispositivi medici», è alimentato con un contributo annuale imposto in capo alle «aziende che producono o commercializzano dispositivi medici» e «dispositivi medico-diagnostici in vitro» in una misura pari «allo 0,75 per cento del fatturato, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, derivante dalla vendita al SSN dei dispositivi medici e delle grandi apparecchiature». Il citato art. 28, comma 3, decreto legislativo n. 137/2022, cit., ha demandato ad un decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il compito di definire «i criteri e delle modalità per il versamento delle quote annuali, per il monitoraggio, nonché per la gestione del fondo». Il legislatore ha poi chiarito, con l'art. 1, comma 417, legge 30 dicembre 2025, n. 199 che:

«L'espressione «vendita al Servizio sanitario nazionale», di cui agli articoli 15, comma 2, lettera *h*), della legge 22 aprile 2021, n. 53, e 28, comma 1, del decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 137, si intende riferita alla sola vendita diretta al Servizio sanitario nazionale.».

5. - Il T.A.R. per il Lazio ha definito i ricorsi suindicati, nonché quelli proposti da altre aziende del settore, mediante due sentenze «capostipite» (in particolare, la sentenza n. 23296 del 23 dicembre 2024, relativa al ricorso proposto da Siemens Healthcare S.r.l., e la sentenza n. 23298 del 23 dicembre 2024, relativa al ricorso proposto da Roche Diagnostics S.p.a), respingendoli (ed in parte anche dichiarandoli inammissibili), e gli altri mediante altrettante sentenze aventi sia esito che corredo motivazionale identici a quelli delle prime (alle quali operano del resto una integrale *relatio*).

6. - Con le suddette sentenze, il T.A.R., pur senza operare la riunione dei ricorsi, di fatto li ha esaminati e definiti in modo «cumulativo», affrontando cioè, con ciascuna di esse, tutte le questioni in diritto sollevate, anche mediante ricorsi diversi da quello oggetto della singola pronuncia (sul presupposto che, inerendo a tematiche di carattere costituzionale ed euro-unitario, potessero essere rilevate anche *ex officio*).

7. - Le medesime sentenze costituiscono oggetto di altrettanti ricorsi di appello proposti dalle originarie ricorrenti, insoddisfatte — oltre che della tecnica decisoria e redazionale innanzi indicata — delle soluzioni date dal T.A.R. alle questioni da esse proposte, che vengono quindi reiterate dinanzi al giudice di appello, con richiesta di accoglimento dei ricorsi introduttivi dei giudizi di primo grado.

8. - In data 12 febbraio 2026, dinanzi a questa Sezione, si è svolta l'udienza di discussione dei ricorsi in oggetto e, all'esito della stessa, essi sono stati tratti dal Collegio per la decisione.

9. - In via preliminare, si ritiene di disporre, quantomeno ai fini della instaurazione della presente fase incidentale, la riunione dei ricorsi medesimi, sia alla luce degli evidenti profili di connessione tra essi ravvisabile — basti considerare che alla formale diversità delle sentenze appellate fa riscontro, come si è detto, la sostanziale unicità dei relativi contenuti decisorii e che le parti impugnano il medesimo provvedimento amministrativo — sia al fine di semplificare lo svolgimento di questo delicato snodo processuale (ed i relativi adempimenti) e non appesantire il lavoro della Corte. Resta salva ogni futura valutazione di questo giudice in ordine alle modalità — unitarie o nuovamente disgiunte — del successivo *iter* processuale.



10. - Sempre in via preliminare, ritiene il Collegio di non prendere in questa sede posizione sulle questioni, individuabili a contrario rispetto a quelle trattate nei successivi paragrafi, che completano il quadro della complessiva res iudicanda e per le quali non ritiene sussistenti i presupposti per investire la Corte costituzionale né, almeno in questa fase, il Giudice europeo, ai sensi dell'art. 267 T.F.U.E. Posto che invece, come si dirà, alcune questioni di legittimità costituzionale appaiono non manifestamente infondate e pertanto sono rimesse alla Corte costituzionale, è fatta salva ogni valutazione di quest'ultima in ordine alla necessità di rimettere al giudice europeo le questioni interpretative concernenti il diritto unionale che dovessero profilarsi in occasione dell'esame delle questioni di costituzionalità ad essa devolute con la presente ordinanza.

11. - Le questioni che, invece, il Collegio ritiene meritevoli dell'esame della Corte costituzionale, afferiscono direttamente alle disposizioni (i già citati artt. 15 legge n. 53/2021, 28 decreto legislativo n. 137/2022 e 24 del decreto legislativo n. 138/2022) che prevedono l'istituzione del Fondo, definendone i tratti essenziali, e sulla base delle quali è stato adottato l'impugnato decreto ministeriale 29 dicembre 2023, costituente la fonte immediata della lesione lamentata dalle ricorrenti in quanto inteso a disciplinare, nelle sue concrete modalità attuative, il contestato obbligo di versamento. Tali questioni sono sicuramente munite del requisito della rilevanza ai fini della definizione del presente giudizio, ai sensi dell'art. 23, comma 1, lett. b) legge 11 marzo 1953, n. 87, in quanto destinate a fornire — e quindi, in caso di caducazione, privare — il Fondo, e, quindi, il decreto ministeriale 29 dicembre 2023, della sua indispensabile base legittimante.

11.1 - Per completezza, in punto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, giova puntualizzare che in occasione della discussione in pubblica udienza le parti appellanti sono state espressamente chiamate a confermare la sussistenza dell'interesse alla coltivazione dei gravami a mente della sopravvenuta previsione della soglia di esenzione dal contributo introdotta dall'art. 1, comma 418, della legge 30 dicembre 2025, n. 199. Al riguardo, tutte le parti hanno confermato di non ricadere nella predetta soglia e di insistere nei proposti gravami.

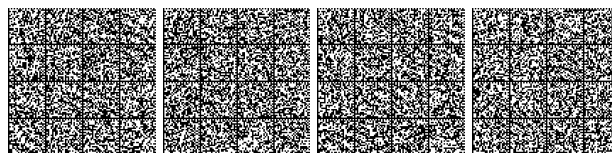
12. - Inevitabilmente più articolato, invece, si presenta il percorso interpretativo inteso a verificare la sussistenza dell'ulteriore requisito previsto dal citato art. 23, comma 1, lett. b), legge n. 87/1953 ai fini della investitura della Corte costituzionale, connesso alla non manifesta infondatezza delle ipotizzate questioni di costituzionalità.

13. - In primo luogo, la corretta individuazione del parametro costituzionale da utilizzare quale metro di misura della non manifesta infondatezza di tali questioni presuppone lo svolgimento di alcune considerazioni preliminari sulla natura giuridica dell'obbligazione che le disposizioni sospettate di incostituzionalità, intermedie dal decreto ministeriale 29 dicembre 2023, generano in capo ai produttori e fornitori di dispositivi medici e dispositivi medico-diagnostici *in vitro*.

13.1. - Sebbene, infatti, nessuna delle appellanti abbia svolto specifiche censure avverso le sentenze appellate nella parte in cui affermano la sussistenza, nella fattispecie contemplata da quelle disposizioni, degli elementi costitutivi tipici dell'obbligazione tributaria, così come enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, deve osservarsi che la suddetta qualificazione, pur vincolando questo giudice — la cui cognizione della *res controversa*, anche nei suoi profili strettamente qualificatori ed interpretativi, non può esercitarsi oltre i limiti in cui opera, sulla scorta dei motivi di appello, l'effetto devolutivo — non assumerebbe analoga portata vincolante nei confronti del giudice costituzionale, la cui attività interpretativa in ordine al significato precettivo delle norme oggetto dell'incidente di costituzionalità non conosce i limiti ed i condizionamenti propri del giudizio *a quo*.

13.2. - Può farsi riferimento al suddetto fine ai principi espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza 11 ottobre 2012, n. 223, laddove, rinviando alla pregressa giurisprudenza costituzionale, afferma che «gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico (...); le risorse connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione sono destinate a sovvenire pubbliche spese».

Ha chiarito, altresì, la Corte, con la sentenza citata, che, «indipendentemente dal nomen iuris attribuitole dal legislatore, al fine di valutare se una decurtazione patrimoniale definitiva integri un tributo, occorre interpretare la disciplina sostanziale che la prevede alla luce dei criteri indicati dalla giurisprudenza costituzionale come caratterizzanti la nozione unitaria di tributo: cioè la doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti, nonché il collegamento di tale prestazione con la pubblica spesa, in relazione ad un presupposto economicamente rilevante (*ex plurimis*, sentenze n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005). Un tributo consiste, quindi, in un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva» (sentenza n. 102 del 2008); indice che deve esprimere l'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria (sentenze n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965, n. 45 del 1964)».



13.3. - Tanto premesso, va constatato che le disposizioni che si sottopongono al sindacato della Corte partecipano, ad avviso del Collegio, di tutti i sopra indicati elementi caratteristici del prelievo tributario.

13.4. - In primo luogo, invero, esse sono dirette a produrre in via autoritativa una decurtazione patrimoniale a carico delle imprese percorse, rappresentata dal versamento da parte delle stesse di una somma calcolata in relazione al fatturato derivante dalla vendita diretta di dispositivi medici al SSN, senza che rilevi la volontà — in ordine all'an, al quantum, al quando ed al quomodo — di chi la subisce.

13.5. - In secondo luogo, le disposizioni in discorso non producono, nemmeno indirettamente, l'effetto di modificare unilateralmente la disciplina del rapporto sinallagmatico intercorrente — nella specie — tra l'impresa obbligata e l'Amministrazione che da essa acquista i dispositivi medici, venendo in rilievo il fatturato complessivamente considerato su base annuale — e quindi il coacervo dei corrispettivi pattuiti, nell'ambito dei singoli rapporti contrattuali di fornitura, a titolo di controprestazione della cessione di dispositivi medici a favore della P.A. — solo quale base di calcolo (più precisamente, a questo punto, quale base imponibile) ai fini della determinazione dell'ammontare del versamento annualmente dovuto. Il fatto — sottolineato anche da talune delle ricorrenti — che, in ultima analisi, l'applicazione del prelievo in discorso si risolva nella decurtazione del corrispettivo ricevuto a fronte della fornitura di dispositivi medici a favore del SSN coglie invero la mera dimensione economica del fenomeno, non subendo il relativo obbligo contrattuale in capo all'Ente acquirente alcuna diretta modifica giuridicamente rilevante.

13.6. - Deve, inoltre, considerarsi che, come nel caso esaminato dalla Corte con la sentenza citata, in cui «lo Stato non avrebbe titolo per modificare con la disposizione in esame i trattamenti economici di rapporti lavorativi di cui non è parte», anche nella fattispecie in questione lo Stato non avrebbe titolo per ingerirsi nella disciplina di rapporti negoziali intercorrenti inter alia né, ancora una volta come nel caso analizzato dalla Corte, gli enti pubblici destinatari delle forniture ed obbligati al pagamento del relativo corrispettivo «traggono alcun beneficio economico» diretto dal versamento cui sono tenuti i produttori e fornitori di dispositivi medici: ciò senza trascurare che, sempre nell'ordine di ragionamento sotteso alla sentenza costituzionale citata, al prelievo a carico del fornitore non consegue alcuna modificazione del contenuto del rapporto di fornitura, laddove alla eventuale riduzione *ope legis* del relativo corrispettivo dovrebbe «conseguire, secondo ragionevolezza, una corrispondente modificazione» degli obblighi del fornitore.

13.7. - Infine, sussiste il requisito costitutivo dell'obbligazione tributaria relativo alla destinazione del prelievo al finanziamento di pubbliche spese, nella specie individuabili, secondo il dettato legislativo, in quelle connesse all'esercizio delle funzioni di governo dei dispositivi medici (indipendentemente dalla latitudine del concetto e dalla sua stessa attitudine precisamente identificativa delle attività al cui finanziamento il Fondo è diretto): spese il cui carattere pubblico si evince sia dalla natura di Enti pubblici non economici di quelli alla cui dotazione finanziaria le risorse raccolte attraverso il Fondo concorrono, sia dalla finalizzazione delle attività finanziate al perseguimento di interessi pubblici, individuabili nell'apprestamento di un efficiente e capillare apparato pubblico di controllo e vigilanza funzionale a garantire l'immissione sul mercato ed il mantenimento in esso dei soli dispositivi conformi agli standards europei di qualità e sicurezza e, in ultima analisi, nella tutela del diritto alla salute degli utenti del SSN.

14. - Ritenuta, quindi, alla luce delle osservazioni che precedono, la condivisibilità della sentenza appellata, relativamente alla qualificazione tributaria dell'obbligo di versamento previsto dalle disposizioni in esame, va aggiunto che valgono, anche in relazione ad esso ed ai fini del suo compiuto inquadramento tipologico (nell'ambito della congerie di fattispecie tributarie note all'ordinamento giuridico), le osservazioni svolte dalla Corte costituzionale con riferimento all'analogo (almeno in via di prima approssimazione) prelievo destinato a finanziare le spese di funzionamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (d'ora innanzi: AGCM), previsto dall'articolo 10, commi 7-ter e 7-quater, legge 10 ottobre 1990, n. 287 («Norme per la tutela della concorrenza e del mercato»), aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 («Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività»), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, nel senso che «l'imposizione tributaria qui in esame costituisce una forma atipica di contribuzione. Essa, infatti, non è riconducibile alla categoria delle «tasse», in quanto si tratta di prestazioni patrimoniali dovute indipendentemente dal fatto che l'attività dell'ente abbia riguardato specificamente il singolo soggetto obbligato, e dalla circostanza che tale attività si configuri come servizio divisibile, ma è correlata all'attività dell'amministrazione in termini di vantaggio goduto o di costo causato da parte del contribuente: di tal che il tributo in esame si differenzia dalle «imposte» in senso stretto» (sentenza costituzionale 14 dicembre 2017, n. 269).

Anche il tributo in questione, invero, si caratterizza — con riserva di analizzare nel prosieguo le relative differenze — per il fatto che i produttori ed i fornitori di dispositivi medici e dispositivi medico-diagnostici in vitro, nei quali si identificano i contribuenti da esso incisi, sono i destinatari delle funzioni di governo svolte dalle autorità di settore, in quanto la loro attività è sottoposta, in modo diretto o indiretto, ai poteri programmatori, regolatori, di sorveglianza e sanzionatori in cui quelle funzioni essenzialmente consistono.



15. - Infine, a suggellare definitivamente la connotazione tributaria dell'obbligo di versamento di cui si discorre ed il suo inquadramento nell'ambito della *species* «contributi» del *genus* tributi, sovviene l'art. 1, comma 413, legge 30 dicembre 2025, n. 199 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028»), ai sensi del quale: «In caso di omessa presentazione della dichiarazione di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro della salute 29 dicembre 2023, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 33 del 9 febbraio 2024, o di presentazione di una dichiarazione incompleta o non veritiera, il Ministero della salute, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata o è stata presentata, notifica al contribuente apposito avviso di accertamento» — costituente il prototipo degli atti impositivi — «con il quale procede alla determinazione del fatturato e del contributo dovuto».

16. - La natura tributaria, e specificamente contributiva, del prelievo in questione conduce del tutto naturalmente ad individuare quale essenziale parametro di riferimento ai fini dello scrutinio di costituzionalità delle disposizioni che lo prevedono e disciplinano quello di cui all'art. 53 Cost., con i corollari applicativi che derivano dalla sua interazione con i criteri di ragionevolezza e parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost.: è quindi sul significato costituzionale di tali disposizioni nel loro reciproco interagire, così come emergente dalla giurisprudenza della Corte, che occorre a questo punto soffermarsi, per poi mettere in evidenza i profili di attrito che ad avviso del Collegio, rispetto alla valenza pre-cettiva delle stesse, manifesta la disciplina in questione.

17. - Come noto, l'art. 53, comma 1, Cost. nel disporre che «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva», afferma il principio di capacità contributiva, considerato vera e propria norma cardine dell'intero sistema tributario: esso, infatti, è presupposto e limite del potere impositivo dello Stato e, al tempo stesso, del dovere del contribuente di concorrere alle spese pubbliche, dovendosi interpretare detto principio come specificazione settoriale del più ampio principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. (Corte cost., n. 10 del 2015, n. 258 del 2002, n. 341 del 2000 e n. 155 del 1963). In tale duplice valenza, esso sancisce la funzione solidaristica del concorso alle spese pubbliche, atteggiandosi a fondamento del potere impositivo, ed esprime al contempo una funzione garantista poiché traccia anche il limite inferiore e superiore del prelievo, nel senso che solo chi ha capacità contributiva può essere tenuto a concorrere alle pubbliche spese e l'ammontare del prelievo tributario deve essere commisurato alla capacità contributiva del singolo («in ragione»).

18. - A livello dottrinale, occorre tenere nel debito conto le due possibili accezioni della capacità contributiva, in senso assoluto o relativo, fermo restando il nucleo concettuale comune riconducibile a situazioni espressive, in modo diretto o indiretto, di forza economica: secondo la teoria del limite assoluto, la capacità contributiva, letta in chiave eminentemente solidaristica alla luce dell'art. 2 Cost., si esprime in quei fatti, direttamente o indirettamente, rivelatori *ex se* di ricchezza, ossia nella titolarità di situazioni giuridiche soggettive a contenuto patrimoniale, scambiabili sul mercato, che siano idonee a soddisfare ed estinguere l'obbligazione tributaria; di contro, la teorica del limite relativo, ponendosi in un'ottica redistributiva più affine alla logica egualitarista dell'art. 3 Cost., valorizza quei presupposti socio-economici rilevanti ed espressivi di una capacità differenziata economicamente valutabile, in guisa da patrocinare una funzione di riparto del prelievo tributario informato a criteri redistributivi equi e ragionevoli suscettibili di rinvenire il presupposto di imposta anche in fatti non patrimoniali, purché naturalmente misurabili in senso economico, ancorché privi in via immediata della sostanza economica per far fronte all'obbligazione.

19. - La politica tributaria si è mossa pendolarmente tra questi due poli, esplorando dapprima i presupposti di imposta più immediatamente espressivi di forza economica come il reddito, il consumo e i trasferimenti di ricchezza, istituendo nel corso del tempo i tributi pilastro dell'intero ordinamento tributario come l'imposta sui redditi (IRPEF e IRES) e sui consumi (IVA, ormai settore armonizzato a livello unionale). Dipoi, il legislatore tributario si è rivolto a fenomeni e grandezze economiche inedite affiancando spesso il prelievo fiscale a rationes extrafiscali: nel caso dell'IRAP, ad esempio, si è dubitato della sua compatibilità col principio di capacità contributiva perché l'imposta avrebbe assoggettato il contribuente ad un prelievo fiscale basato su una mera potenzialità di capacità contributiva — ancorata alla titolarità di un'organizzazione produttiva in sé idonea a generare un «valore aggiunto della produzione» — suscettibile di non tradursi in reddito nel caso in cui l'ammontare di retribuzioni e interessi passivi fosse uguale o superiore al valore della produzione netta.

La Corte costituzionale, con le sentenze n. 156/2001 e n. 103/2022, ha affermato che «rientra nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non arbitrarietà, la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice che sia rivelatore di ricchezza e non solamente dal reddito individuale».

20. - Quanto alle finalità extrafiscali, la poliedricità del diritto tributario si è spesso espressa nel campo delle cd. *tax expenditures* — esenzioni, deduzioni, detrazioni e altre agevolazioni — permeate da finalità promozionali di altri interessi pubblici. Non è mancato, tuttavia, l'uso extrafiscale del tributo *ex se* estrinsecantesi nell'istituzione di tributi con finalità



disincentivanti, nel senso di attenuare o inasprire l'imposizione in modo da condizionare le scelte dei produttori o dei consumatori-contribuenti, come ad esempio i tributi ambientali, volti ad internalizzare i costi delle esternalità negative (cd. *tassa pigouviana*), o la cd. «fiscalità nutrizionale» volta a scoraggiare il consumo di bevande o alimenti dannosi per la salute e promuovere stili di vita più sani (e conseguentemente meno gravosi sul sistema sanitario nazionale).

21. - A tale ultimo riguardo merita menzione la recente pronuncia del giudice delle leggi sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dal T.A.R. per il Lazio, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dell'art. 1, commi da 661 a 676, legge 27 dicembre 2019, n. 160, nella parte in cui ha assoggettato ad imposta sul consumo (c.d. *sugar tax*) i soli prodotti rientranti nelle voci NC 2009 e 2202 della nomenclatura combinata dell'Unione europea, ossia le bevande analcoliche ottenute con l'aggiunta di edulcoranti (aventi un titolo alcolometrico inferiore o uguale a 1,2 per cento in volume) e non anche altri prodotti alimentari, diversi dalle bevande, ma parimenti contraddistinti dall'aggiunta di edulcoranti: con la sentenza n. 49 del 2024, la Corte ha escluso l'illegittimità di tale prelievo differenziale sul consumo di sole bevande con edulcoranti, premettendo 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)».

Nel caso ivi all'esame la Corte ha scrutinato positivamente la sussistenza di tale adeguata giustificazione obiettiva nella attestazione scientifica, accreditata da studi scientifici riversati in raccomandazioni di organismi internazionali, della nocività per la salute del consumo di queste bevande: tale *ratio* impositiva, chiaramente extrafiscale e ispirata ai principi dell'economia comportamentale, si pone «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».

In altre parole, per anticipare sin da questo momento un concetto enucleato in successive pronunce, «affinché il sacrificio recato ai principi di eguaglianza e di capacità contributiva non sia sproporzionato e la differenziazione dell'imposta non degradi in arbitraria discriminazione, la sua struttura deve coerentemente raccordarsi con la relativa *ratio* giustificatrice»: alla stregua di questa limpida regola iuris la cd. *sugar tax* ha superato il vaglio di costituzionalità.

22. - Particolarmente significativa per il caso che qui si affronta è anche la pronuncia della Corte sulla cd. «*Robin Hood tax*» istituita e regolata dall'art. 81, commi 16, 17 e 18, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, consistente in un prelievo aggiuntivo, qualificato «addizionale» all'imposta sul reddito delle società, pari al 5,5 per cento, da applicarsi alle imprese operanti in determinati settori, tra cui la commercializzazione di benzine, petroli, gas e oli lubrificanti, che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente, ponendo a carico dei soggetti passivi il divieto di traslazione sui prezzi al consumo (Corte cost., sent. n. 10 del 2015). In tale occasione la Corte ha rimarcato che «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria»; piuttosto essa esige «un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)» (sentenza n. 341 del 2000, ripresa sul punto dalla sentenza n. 223 del 2012)».

23. - Pertanto, secondo gli orientamenti costantemente seguiti dalla giurisprudenza costituzionale, «non ogni modulazione del sistema impositivo per settori produttivi costituisce violazione del principio di capacità contributiva e del principio di eguaglianza. Tuttavia, 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. In ordine ai principi di cui agli artt. 3 e 53 Cost., la Corte è, dunque, chiamata a verificare che le distinzioni operate dal legislatore tributario, anche per settori economici, non siano irragionevoli o arbitrarie o ingiustificate (sentenza n. 201 del 2014): cosicché in questo ambito il giudizio di legittimità costituzionale deve vertere «sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione» (sentenza n. 111 del 1997; *ex plurimis*, sentenze n. 116 del 2013 e n. 223 del 2012)».

24. - In estrema sintesi, il giudice delle leggi è tornato sul concetto già evidenziato in precedenza secondo cui «la possibilità di imposizioni differenziate deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta» (sentenze n. 142 del 2014 e n. 21 del 2005): nell'ipotesi della *Robin Hood tax* il giudice delle leggi ha pure ravvisato l'adeguatezza della *ratio* impositiva, ancorata nella complessa congiuntura economica segnata da spinte contraddittorie, costituite dall'insostenibilità dei prezzi per gli utenti e dalla eccezionale redditività dell'attività economica per gli operatori del petrolio, tale da costituire elemento idoneo a giustificare un prelievo differenziato che colpisse gli eventuali «sovra-profitti» congiunturali, anche di origine speculativa, del settore energetico e petrolifero. Nondimeno, il tributo non ha superato lo scrutinio costituzionale a causa dell'intrinseca irragionevolezza della sua configurazione strutturale come maggiorazione di aliquota che si applica all'intero reddito di impresa, anziché ai soli «sovra-profitti», dell'assenza di una delimitazione del suo ambito di applicazione in prospettiva temporale o di meccanismi atti a verificare il perdurare della congiuntura economica che ne giustificasse l'applicazione e dell'impossibilità di prevedere meccanismi di accertamento idonei a garantire che gli oneri derivanti dall'incremento di imposta non si traducessero in aumenti del prezzo al consumo. Invero, la struttura dell'imposizione concretamente introdotta dal legislatore non si è raccordata coerentemente con la relativa *ratio* giustificatrice (Corte cost., n. 10/2015).

25. - Proseguendo nella panoramica rivolta agli indirizzi evolutivi della giurisprudenza costituzionale, nella sentenza 1° giugno 2023, n. 108 (ma anche, tra le altre, nella sentenza 23 dicembre 2019, n. 288 e nella sentenza 27 giugno 2024, n. 111) è stato inoltre precisato che «in un contesto complesso come quello contemporaneo, dove si sviluppano nuove e multiformi creazioni di valore, il concetto di capacità contributiva non necessariamente deve rimanere legato solo a indici tradizionali come il patrimonio e il reddito, potendo rilevare anche altre e più evolute forme di capacità, che ben possono denotare una forza o una potenzialità economica».

26. - Proprio in virtù dell'adesione ad un concetto elastico ed aggiornato del principio di capacità contributiva, il quale, senza snaturarne l'essenza e la portata vincolante nei confronti delle opzioni legislative in materia, al fine di assicurarne coerenza e ragionevolezza, lo adegui, «nella prospettiva dell'uguaglianza e della solidarietà insite nel dovere inderogabile di concorrere alle pubbliche spese, alla moderna evoluzione dei dinamismi economici in un contesto in cui la ricchezza può sfuggire agli inquadramenti più tradizionali» (*cfr.* la citata n. 111/2024), la Corte ha ritenuto non fondate le denunce di incostituzionalità riferite a disposizioni istitutive di tributi destinati a ricevere applicazione solo nei confronti di una determinata categoria, come, ad esempio, con riferimento alle imprese operanti nel mercato finanziario.

Si è in particolare ritenuto non «implausibile che il legislatore, nell'ambito di un periodo di crisi e nella comparazione con il mercato industriale, abbia desunto dall'appartenenza al mercato finanziario» uno specifico e autonomo indice di capacità contributiva, rilevante ai fini di un temporaneo intervento fiscale anticongiunturale, dati i «connotati di tipo oligopolistico» di tale mercato, da cui consegue, secondo la Corte, «che le imprese in esso operanti dispongono di un significativo potere di mercato, derivante anche da un certo grado (variabile in relazione ai servizi e ai settori) di anelasticità della domanda» (*cfr.* la già citata sentenza n. 288 del 2019; ma vedi anche, in relazione al settore petrolifero, l'ugualmente citata sentenza n. 10 del 2015).

27. - Analogamente, con riferimento al criterio selettivo inteso a porre il tributo a carico delle imprese dotate di maggiori risorse economiche, è stato affermato (*cfr.* la già menzionata sentenza n. 269 del 2017) che «non è irragionevole che le spese di funzionamento dell'autorità preposta al corretto funzionamento del mercato gravino sulle imprese caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento [con fatturato superiore a 50 milioni di euro] e dotate di considerevole capacità di incidenza sui movimenti delle relative attività economiche» (concetti recentemente ribaditi da Corte cost., 21 marzo 2025, n. 34, in sede di scrutinio della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, nella parte in cui assoggetta le società di gestione del risparmio ad una imposta sui redditi delle società con una addizionale dell'8,5 per cento).

28. - Alla luce delle tracciate coordinate ermeneutiche, si tratta ora di verificare se l'imposizione differenziata, rispetto a quella gravante sulla collettività oltre che rispetto alle restanti categorie di operatori economici, del settore industriale e non, delineata dalle disposizioni in scrutinio sia ancorata «a una adeguata giustificazione obiettiva, la



quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta» (così le sentenze n. 10 del 2015, n. 142 del 2014 e n. 21 del 2005), in quanto, «affinché il sacrificio recato ai principi di eguaglianza e di capacità contributiva non sia sproporzionato e la differenziazione dell'imposta non degradi in arbitraria discriminazione, la sua struttura deve coerentemente raccordarsi con la relativa *ratio* giustificatrice» (*cfr.*, in particolare, la citata sentenza n. 10/2015).

29. - Nel solco di tale filone giurisprudenziale, quindi, non basta, al fine di affermare la legittimità del tributo sotto tutti i profili costituzionalmente rilevanti, che l'indice di capacità contributiva ad esso sotteso non sia stato selezionato in modo arbitrario o ingiustificato, ma occorre anche verificare che i mezzi approntati ai fini della realizzazione dello scopo perseguito con la sua istituzione siano idonei ed a questo proporzionati, ovvero che lo scopo medesimo si traduca coerentemente nella struttura complessiva del tributo — improntando di sé tutti i suoi elementi costitutivi: il suo presupposto, la sua base imponibile ed il criterio di definizione della platea dei contribuenti interessati — in modo tale da giustificare una valutazione positiva in ordine alla «idoneità soggettiva» di questi ultimi «alla obbligazione d'imposta» (*cfr.*, *ex plurimis*, Corte cost., 21 maggio 2001, n. 155).

30. - Nel caso della fattispecie impositiva all'esame, sin dalla legge delega è stato chiaro che il prelievo prendeva di mira le «aziende che producono o commercializzano dispositivi medici» gravandole di un contributo non superiore allo 0,75 per cento — poi fissato al limite massimo dai decreti delegati — del fatturato, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, derivante dalla vendita al Servizio sanitario nazionale dei dispositivi medici e delle grandi apparecchiature.

31. - Non ravvisandosi *rationes* extrafiscali immediatamente evidenti dalla struttura dell'obbligazione e dalla disamina delle relazioni di accompagnamento dei testi legislativi, l'analisi della fattispecie tributaria in questione induce a ritenere che il legislatore non abbia assunto quale manifestazione di capacità contributiva, atta a sorreggere sul piano giustificativo l'imposizione del prelievo di cui si tratta, una (ipotetica) speciale redditività delle imprese del settore, eventualmente diversa e maggiore rispetto a quella delle imprese operanti in altri ambiti industriali o commerciali.

31.1. - Analogamente a quanto accaduto nel caso della cd. *Robin Hood tax* sopra ricordata, dichiarata incostituzionale, non viene infatti assunto come base imponibile l'utile o l'extra profitto, bensì il fatturato ottenuto dalle imprese che forniscono dispositivi medici al S.S.N., limitatamente a quello derivante da contratti di vendita, ovvero una grandezza economica che, a differenza del reddito, di per sé non è considerata dalle norme tributarie quale indice autonomo di capacità contributiva, in quanto rappresenta l'entità grezza dei ricavi, non depurata dai costi connessi allo svolgimento dell'attività produttiva, di cui rappresenta una voce significativa la spesa che le imprese che vendono dispositivi medici al S.S.N. devono sostenere per produrre o comunque procacciarsi quei prodotti.

31.2. - Che l'utile, inteso quale guadagno effettivo per il contribuente, rappresenti una misura oggettiva ed affidabile della sua capacità di concorrere al finanziamento della spesa pubblica si evince dal fatto che, ai sensi dell'art. 72 decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, presupposto dell'imposta sul reddito delle società è «il possesso dei redditi in denaro o in natura rientranti nelle categorie indicate nell'articolo 6», mentre, ai sensi dell'art. 75, comma 1, del medesimo decreto del Presidente della Repubblica, essa «si applica sul reddito complessivo netto, determinato secondo le disposizioni della sezione I del capo II, per le società».

31.3. - Del resto, le imprese assoggettate al prelievo in questione conservano, pur a fronte del relativo obbligo di versamento, la soggezione al potere impositivo generale, anche per quanto concerne il reddito ricavato dall'attività di vendita di dispositivi medici al S.S.N., il cui fatturato, come si è detto, concorre alla determinazione della base imponibile del tributo di cui si tratta. Pertanto, per poter legittimamente considerare il fatturato quale manifestazione autonoma e non meramente duplicativa di capacità contributiva, occorrerebbe dimostrare che il relativo segmento di mercato si caratterizzi in modo peculiare, sì che la partecipazione ad esso, con i conseguenti vantaggi economici, possa ritenersi espressivo di una «forza», e quindi di una capacità di ricavare profitti dalla relativa attività, che non appartiene alle imprese che agiscono in altri ambiti di mercato.

32. - L'assunto patrocinato dalla difesa erariale e sostanzialmente fatto proprio dal giudice di prime cure si fonda sul fatto che le imprese incise dal contributo alimenterebbero dal punto di vista merceologico, sia nella fase produttiva che commerciale, uno specifico segmento di mercato — quello della vendita di dispositivi medici al S.S.N. —, i cui canali di accesso ed il cui complessivo funzionamento sono presidiati, sin dal momento della sperimentazione dei prodotti che vi vengono trattati e per tutta la durata del loro ciclo di vita, da penetranti poteri di regolazione, autorizzazione, controllo e verifica tecnica della Pubblica Amministrazione, funzionali ad assicurare che le relative attività imprenditoriali si svolgano non solo in modo da non recare pregiudizio agli interessi pubblici alla tutela della salute e della sicurezza, ma anche al fine di conformarne lo svolgimento ad elevati *standards* di qualità e innovazione: poteri i cui costi di esercizio le disposizioni in esame si prefiggono di sostenere mediante l'apporto — esclusivo o concorrente — delle imprese medesime.



32.1. - Senonché, anche a seguire tale impostazione, non risulta — nemmeno alla luce delle allegazioni difensive della stessa avvocatura generale dello Stato — che il mercato dei dispositivi medici e dei dispositivi medico-diagnostici *in vitro*, con particolare riguardo a quel sotto-mercato che vede quale controparte contrattuale dell'impresa fornitrice la P.A., si caratterizzi per l'assunzione da parte del fatturato generato dalle imprese del settore di profili — di tipo quantitativo o qualitativo — atti a connotarlo quale espressione autonoma di capacità contributiva, né comunque emerge che la commercializzazione dei dispositivi medici, con particolare riguardo a quella destinata a fornire al S.S.N. le dotazioni strumentali allo svolgimento delle sue funzioni essenziali di tutela della salute, si caratterizzi per condizioni di redditività più favorevoli rispetto a quelle del mercato generale ovvero per l'assenza di adeguata concorrenzialità, eventualmente conseguente all'esistenza di barriere all'ingresso o altro tipo di limitazione competitiva.

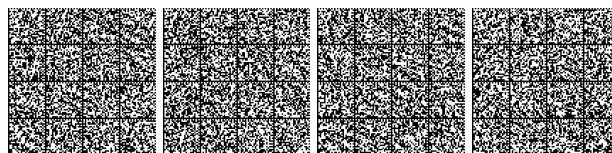
32.2. - I rilievi che precedono valgono a *fortiori* se si considera che il solo fatturato rilevante ai fini impositivi è quello connesso alla vendita diretta di dispositivi medici e dispositivi medico-diagnostici *in vitro* al S.S.N..

32.3 - Premesso che le forniture in parola, rivestendo le amministrazioni acquirenti (in forma individuale o centralizzata) la veste di stazioni appaltanti, presuppongono lo svolgimento di procedure competitive conformate dalle regole contenute nel codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36) ed ispirate a principi di trasparenza, concorrenza e massima partecipazione (*cf.* art. 3 del codice, secondo cui «Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità»), deve escludersi a priori la sussistenza di elementi distorsivi del meccanismo concorrenziale o generativi di rendite di posizione in capo ad una determinata classe di operatori: elementi che peraltro giustificerebbero, ove esistenti, l'adozione di misure correttive, in funzione ripristinatoria di condizioni di sana competitività, piuttosto che la valorizzazione, in chiave indirettamente legittimante, delle stesse.

33. - Se, quindi, sulla base delle osservazioni che precedono, il riferimento al fatturato contenuto nelle disposizioni in questione non è direttamente funzionale alla emersione della capacità contributiva delle imprese sottoposte al prelievo, *sub specie di surplus* di redditività che esse ricavano dalla produzione e vendita di dispositivi medici, ne consegue che esso rileva ai soli fini della determinazione quantitativa del tributo, ovvero della fissazione della relativa base imponibile, ma che la giustificazione della opzione impositiva, dal punto di vista della legittimità costituzionale, dovrebbe essere individuata *aliunde*. Più precisamente si potrebbe ipotizzare, come emerge dalle sentenze della Corte con riferimento ad altre forme e tipologie di contribuzione, che il legislatore si sia prefisso di chiamare a concorrere ad una determinata spesa pubblica i soggetti che — alternativamente o congiuntamente — vi danno causa o ne traggono vantaggio o comunque, come nella specie, operano in un settore merceologico che, per le implicazioni che presentano i beni prodotti o commercializzati ai fini della tutela della salute e dell'interesse della P.A. all'assunzione di decisioni di acquisto improntate a razionalità ed efficienza, richiede peculiari poteri di controllo, monitoraggio e vigilanza in capo alla stessa.

34. - Così ripermistrato il campo dell'indagine, e prima di procedere nel discorso, deve ritenersi che non sia di per sé indicativo di un trasmodamento della funzione legislativa dai binari della legittimità costituzionale la traslazione degli oneri finanziari connessi ad un fascio di attività pubbliche — articolate in una pluralità di procedure unificate dall'afferenza ad un nucleo comune di interessi pubblici e privati, quale è quello che avvince le molteplici funzioni riconducibili al governo dei dispositivi medici — dalla fiscalità generale, alla quale in precedenza quegli oneri erano imputabili, a quella particolare, incentrata sulla partecipazione contributiva di una determinata e ristretta categoria soggettiva di contribuenti. Ciò tanto più in quanto, come avvenuto nella specie, la revisione del sistema di finanziamento si accompagni, traendone occasione ed impulso, alla realizzazione di un organico intervento normativo di adeguamento della disciplina nazionale delle funzioni di governo dei dispositivi medici alla regolamentazione unionale della materia.

35. - Tuttavia, affinché siffatta operazione di rimodulazione, in chiave specializzante, della soggettività tributaria possa dirsi rispondente a canoni di ragionevolezza e parità di trattamento — i quali come si è visto, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, danno sostanza al principio costituzionale di capacità contributiva, arricchendolo di valenze ulteriori rispetto a quella meramente economicistica e connotandolo quale strumento di attuazione dei valori costituzionali di solidarietà e uguaglianza — occorre verificare che tale scelta rappresenti un punto di ponderato e consapevole equilibrio di tutti i valori, gli interessi e le esigenze in gioco: come chiarito dalla Corte, infatti, «nella Costituzione il dovere tributario, inteso come concorso alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva, è qualificabile come dovere inderogabile di solidarietà non solo perché il prelievo fiscale è essenziale — come ritenevano risalenti concezioni che lo esaurivano nel paradigma dei doveri di soggezione — alla vita dello Stato, ma soprattutto in quanto esso è preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi: sia quelli sociali — come, ad esempio, la tutela della salute, che peraltro deve essere assicurata gratuitamente agli indigenti (art. 32, primo comma, Cost.) — sia gran parte di quelli civili (si pensi alla spesa necessaria per l'amministrazione della giustizia, che è funzionale a garantire anche tali diritti). È infatti da tale legame, anche in forza della funzione redistributiva dell'imposizione fiscale



e del nesso funzionale con l'art. 3, secondo comma, Cost., che discende la riconducibilità del dovere tributario al crisma dell'inderogabilità di cui all'art. 2 Cost., che rende, oltretutto, di immediata evidenza come il disattenderlo rechi pregiudizio non a risalenti paradigmi ma in particolare al suddetto sistema dei diritti. Tale qualifica, tuttavia, dato il contesto sistematico in cui si colloca, si giustifica solo nella misura in cui il sistema tributario rimanga saldamente ancorato al complesso dei principi e dei relativi bilanciamenti che la Costituzione prevede e consente, tra cui, appunto, il rispetto del principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.)» (*cfr.* la citata sentenza n. 288 del 2019).

36. - Ebbene, nel quadro dei richiamati insegnamenti della Corte costituzionale, ritiene il Collegio che in tanto possa giustificarsi una pretesa contributiva finalizzata al reperimento delle risorse necessarie al funzionamento di determinate funzioni di pubblico interesse, in quanto coloro cui il relativo onere venga accollato si trovino in una relazione particolare e differenziata, rispetto alla collettività, con tali funzioni, tale da giustificare l'accollo ad essi del relativo «costo sociale»: vuoi perché esse siano destinate al soddisfacimento di interessi propri ed esclusivi di quei soggetti, secondo il principio «*cuius commoda, eius incommoda*», vuoi perché quelle funzioni siano volte alla prevenzione di un rischio che l'attività imprenditoriale, in mancanza di adeguati controlli, sia intrinsecamente atta a generare, vuoi, infine, per la posizione privilegiata e dominante che quei soggetti assumano in un determinato ambito di attività economicamente rilevante, anche in ragione della titolarità di diritti speciali ed esclusivi, sì da identificarli quali principali, se non esclusivi, beneficiari degli effetti virtuosi che la relativa organizzazione di mercato è in grado di generare e da giustificare la loro corrispondente partecipazione ai costi ed agli oneri che essa comporta.

36.1. - Così, ad esempio, nel caso del prelievo contributivo a carico delle società di gestione aeroportuale finalizzato al finanziamento dei servizi antincendio negli aeroporti, previsto dall'art. 1, comma 1328, legge 27 dicembre 2006, n. 296, la Corte, con la sentenza 8 luglio 2025, n. 100, al fine di respingere le relative censure di incostituzionalità per contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., ha rilevato che esso «individua, quale presupposto oggettivo del tributo, il traffico generato, espressamente definito quale indice della capacità contributiva. Esso si riferisce all'insieme dei movimenti che coinvolgono passeggeri, aeromobili e merci in arrivo e in partenza da uno scalo e rappresenta un indicatore chiave per misurare l'attività e l'impatto di un aeroporto sul territorio. È composto dal numero totale di decolli e atterraggi, includendo sia voli commerciali che privati, dal numero di passeggeri che partono, arrivano o transitano (anche senza cambiare aereo) e dalla quantità di merci e posta trasportate. Il traffico generato, pertanto, non è solo un dato tecnico, ma opera da motore economico finalizzato a creare ricchezza, che è indice della capacità economica dell'aeroporto. Tale presupposto del tributo è stato pertanto correttamente riferito dal legislatore alle società di gestione aeroportuale e non ad altri soggetti che pure beneficiano dell'infrastruttura aeroportuale».

Ha altresì evidenziato la Corte, con la predetta sentenza, che «la previsione del concorso alle spese antincendio trova, quindi, fondamento logico-sistematico nella responsabilità, attribuita dall'ordinamento al gestore aeroportuale, di organizzare e amministrare l'esercizio complessivo dell'aeroporto in concessione. La scelta del legislatore si radica nella circostanza che il gestore aeroportuale è il soggetto che per legge utilizza le infrastrutture aeroportuali, usufruendo di una concessione che ne permette lo sfruttamento economico e che, peraltro, gode dei diritti aeroportuali (art. 2 della direttiva 2009/12/CE)».

36.2 - Analogamente, nel caso del già richiamato contributo funzionale al finanziamento dell'AGCM, previsto a carico dei soli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro, la Corte, con la già citata sentenza n. 269 del 2017, richiamata anche dalle sentenze appellate, ha chiarito che «il tributo in esame... non ha come sua causa impositiva un reddito, ma intende ripartire gli oneri economici relativi alla prestazione di un servizio pubblico (la tutela della concorrenza e il funzionamento del mercato) fra i soggetti che giustificano l'esistenza di un'autorità garante della concorrenza e che nei fatti maggiormente impegnano la sua attività. In questo senso il fatturato, quale misura del volume d'affari, non esprime (e non potrebbe esprimere) la misura di un reddito che si vuole colpire e neppure la misura della redditività dell'impresa (intesa come capacità di retribuire i fattori di produzione)».

37. - Le due fattispecie appena richiamate, accomunate a quella in esame dal fatto che in entrambi i casi il prelievo è destinato al finanziamento di attività di interesse pubblico, ne differiscono in modo decisivo sotto altri profili.

37.1. - Nel primo caso, il prelievo, pur avendo carattere qualitativamente selettivo al pari di quello in questione (in quanto si rivolge ad una determinata categoria di contribuenti, identificata dalla appartenenza ad uno specifico segmento di mercato o ambito operativo), si indirizza ai soli soggetti che assumono una posizione dominante (dal punto di vista economico ed organizzativo, rafforzata sul piano giuridico dalla titolarità di un rapporto concessorio) nell'ambito dello specifico contesto in cui si svolge la loro attività (caratteristica che non è predicabile per i produttori/fornitori di dispositivi medici e dispositivi medico-diagnostici in vitro, la cui attività produttiva/commerciale, anche quando mette capo a forniture indirizzate al S.S.N., si svolge in un contesto di tipo esclusivamente privatistico, pur se sottoposto al controllo della P.A., e si distingue da quella generale solo per la specificità dei prodotti che ne costituiscono oggetto). Né, da questo punto di vista, la contribuzione *de qua* potrebbe trovare giustificazione in una eventuale posizione



dominante — per ragioni giuridiche, economiche o tecnologiche — che avrebbero le imprese del settore, non essendo la stessa oggettivamente ravvisabile, atteso che, ad esempio, la circostanza per la quale lo svolgimento della relativa attività richiede un particolare *know how*, maturato nel corso del tempo ed in forza di costosi investimenti in ricerca e sviluppo, non sembra oggettivamente rappresentare una invalicabile barriera all'ingresso di nuovi operatori.

37.2. - Nel secondo caso, la selettività del prelievo è di tipo quantitativo, in quanto, pur rivolgendosi alla generalità delle imprese, a differenza del contributo in questione che si rivolge esclusivamente ai produttori e fornitori di dispositivi medici e di dispositivi medico-diagnostici *in vitro*, è circoscritto a quelle aventi un fatturato superiore a 50 milioni di euro.

A tale riguardo, la soglia di fatturato rilevante, introdotta dall'art. 1, comma 418, legge n. 199/2025, nella misura pari o superiore a 50.000 euro di fatturato, non risulta da sola sufficiente, per la sua entità non particolarmente significativa, ad accreditare sotto il profilo costituzionale le disposizioni in questione, nel solco di quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 269 del 2017. Invero, la sentenza n. 269 del 2017, nel ritenere che la contribuzione a carico di una determinata categoria di imprese — selezionate sulla base del fatturato e, quindi, della dimensione economica delle stesse — potesse trovare giustificazione nella finalità di «ripartire gli oneri economici relativi alla prestazione di un servizio pubblico (la tutela della concorrenza e il funzionamento del mercato) fra i soggetti che giustificano l'esistenza di un'autorità garante della concorrenza e che nei fatti maggiormente impegnano la sua attività», ha osservato — ma con riferimento, come si è detto, ad una fattispecie in cui la soglia di fatturato che faceva scattare l'obbligo contributivo era (ed è) pari a 50 milioni di euro — che «il legislatore ha ritenuto di dover assoggettare alla contribuzione obbligatoria i soli soggetti economici il cui fatturato supera una determinata soglia: non è irragionevole che le spese di funzionamento dell'autorità preposta al corretto funzionamento del mercato gravino sulle imprese caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento e dotate di considerevole capacità di incidenza sui movimenti delle relative attività economiche». Nel caso di specie, invece, sono esentate dal contributo solo le imprese «il cui fatturato derivante dalla vendita diretta al Servizio sanitario nazionale sia inferiore, per l'anno di riferimento, a euro 50.000».

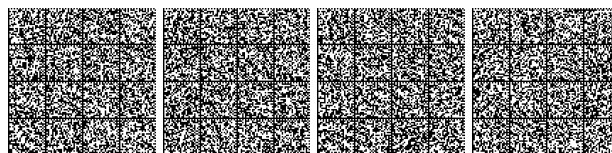
37.3. - Inoltre, in contrapposizione alla limpida simmetria del prelievo contributivo a carico delle società di gestione aeroportuale finalizzato al finanziamento dei servizi antincendio negli aeroporti, rinvenibile nella responsabilità, attribuita dall'ordinamento al gestore aeroportuale, di organizzare e amministrare l'esercizio complessivo dell'aeroporto in concessione, nell'ipotesi del contributo al Fondo si ravvisa una irriducibile asimmetria tra la platea dei soggetti contribuenti e quella degli operatori economici beneficiari dell'esercizio delle funzioni di governo dei dispositivi medici. Le funzioni elencate nel decreto ministeriale impugnato travalicano con tutta evidenza il perimetro delle commesse pubbliche per la fornitura di dispositivi medici agli enti del S.S.N., per estendersi in chiave sistemica all'intero settore dei dispositivi medici, come nel caso della gestione e del funzionamento dell'Osservatorio nazionale dei prezzi (art. 5, comma 2, lett. b), d.m. impugnato) o della gestione banche dati, delle attività connesse al tracciamento dei dispositivi medici e delle indagini cliniche (art. 3, comma 3, decreto ministeriale impugnato).

37.4. - *Mutatis mutandis*, quand'anche l'imposizione si rivolgesse alla totalità degli operatori del settore, come nell'ipotesi del contributo per il funzionamento dell'AGCM, non potrebbe sottrarsi il dato cruciale che i contributi per il funzionamento delle autorità regolatorie rispondono al principio di autofinanziamento delle autorità indipendenti in ragione dell'emergere di nuove funzioni pubbliche, regolatorie e latamente giusdicenti, istituzionalizzate per il corretto funzionamento dei mercati. Di contro, il contributo in parola si correla all'esercizio di funzioni in parte di amministrazione attiva (es. registrazione dei fabbricanti e dei mandatarî degli importatori), in parte di indirizzo e regolazione, peraltro non necessariamente di nuova previsione, che pertengono ad organismi governativi già operativi, come le direzioni ministeriali competenti, l'Agenas e le strutture competenti di Regioni e Province autonome.

38. - Deve, inoltre, osservarsi che le attività di governo dei dispositivi medici non sono finalizzate al soddisfacimento (diretto ed esclusivo) di interessi propri dei produttori/fornitori, ma perseguono l'obiettivo di interesse generale di garantire che quei dispositivi, una volta resi disponibili sul mercato, siano conformi ai requisiti di qualità e sicurezza previsti dalla normativa europea e sottoposti ai controlli necessari a garantirne la funzionalità alla rispettiva destinazione d'uso.

Siffatto interesse non può ritenersi contrapposto a quello dei produttori/fornitori di dispositivi medici, ma è destinato a coniugarsi con esso, nel quadro di un'ideale alleanza teleologica tra amministrazione e produttori/fornitori, essendo evidente che anche questi ultimi, pur nel perseguimento delle loro strategie commerciali, sono interessati a collocare sul mercato prodotti conformi alla normativa in materia di qualità e sicurezza, trattandosi di condizione necessaria per accreditarli come operatori affidabili e per consentire ad essi di mantenere e consolidare la loro posizione commerciale.

38.1. - È vero che, come si è detto, la sperimentazione, produzione e messa in commercio dei dispositivi medici sono sottoposte ad una stringente regolamentazione e che il loro svolgimento nel rispetto degli *standards* di qualità e sicurezza previsti dalla normativa europea presuppone l'attuazione di protocolli, il superamento di controlli e l'esecuzione di adempimenti registrativi funzionali ad assicurare la scrupolosa osservanza di quella disciplina, sì che le relative funzioni di governo sono in ultima analisi preordinate, anche nell'interesse dei fabbricanti/fornitori che traggono un lucro dalla loro attività, a consentire il libero commercio di quei prodotti. Tuttavia, non può trascurarsi che l'esistenza



di un mercato dei dispositivi medici, caratterizzato dalla competizione tra gli operatori del settore anche attraverso la ricerca di soluzioni tecnologicamente avanzate in grado di fornire risposte efficaci alle nuove e sempre più complesse esigenze diagnostiche e terapeutiche dei cittadini, costituisce la condizione per consentire al S.S.N. di assolvere adeguatamente al suo compito primario di tutela della salute della collettività.

38.2. - Lo stesso art. 32 della Costituzione assegna alle istituzioni della Repubblica un ruolo attivo al fine di assicurare la tutela della salute e tale ruolo presuppone lo svolgimento di una funzione non meramente conservativa delle condizioni di benessere esistenti in un determinato momento storico, ma promozionale in vista del progressivo miglioramento di quelle condizioni, attraverso la valorizzazione e l'incentivazione delle attività tecnico-scientifiche che, pur se svolte in forma imprenditoriale (e quindi in un'ottica prevalente di perseguimento del lucro), migliorano la qualità e la diversificazione delle procedure terapeutiche e degli strumenti disponibili per la loro efficace attuazione.

38.3. - Da tali rilievi, ad avviso del Collegio, consegue che non può sostenersi che il sistema di governo dei dispositivi medici ruoti finalisticamente intorno all'interesse imprenditoriale degli operatori (produttori e fornitori) del settore, restando questo pur sempre ancillare e strumentale alla realizzazione dell'interesse costituzionale alla tutela della salute.

38.4. - L'assenza di una correlazione funzionale, anche indiretta, tra le funzioni finanziate, nel disegno legislativo, dal Fondo e l'interesse degli operatori del settore è ancora più evidente con riguardo ad una delle funzioni ricondotte dallo stesso legislatore al governo dei dispositivi medici, ovvero quella relativa al programma nazionale di valutazione dei dispositivi medici «HTA» (*Health Technology Assessment*) attribuita all'AGENAS dall'art. 22 decreto legislativo n. 137/2022 e per il cui finanziamento l'art. 28, comma 6, del medesimo decreto legislativo vincola un terzo delle risorse del Fondo.

Premesso che trattasi, in estrema sintesi, delle attività funzionali alla valutazione delle tecnologie sanitarie sotto i profili clinico, economico, organizzativo, etico e sociale, destinate a supportare le decisioni pubbliche relative alla introduzione delle stesse nella pratica clinica sulla base delle evidenze scientifiche all'uopo necessarie, deve osservarsi che, proprio perché strumentali a garantire l'efficienza e l'economicità dei processi decisionali del SSN in materia di utilizzo dei dispositivi medici, esse esauriscono la loro utilità, anche dal punto di vista della razionalizzazione della spesa sanitaria, nell'ambito organizzativo della P.A., con la conseguenza che è difficilmente configurabile, rispetto alle stesse, quel legame di reciproco vantaggio che lega le altre attività di governo dei dispositivi medici ai produttori/fornitori degli stessi.

39. - È vero che, come si è detto, il governo dei dispositivi medici si svolge ed articola in una serie molteplice e variegata di attività di carattere preliminare e preparatorio rispetto a quella immediatamente preordinata alla organizzazione ed esecuzione della prestazione assistenziale, di cui il dispositivo medico costituisce lo strumento esecutivo o comunque il mezzo per assicurarne l'efficacia e l'appropriatezza (si pensi, esemplificativamente, alle indagini cliniche preordinate alla immissione in commercio di un dispositivo medico, previste dall'art. 16 decreto legislativo n. 137/2022), e che sovente il risultato di tali attività non raggiunge l'utente finale né soddisfa il suo bisogno assistenziale, ma si esaurisce nel rapporto tra azienda produttrice di dispositivi medici ed organi di controllo e vigilanza, impegnando conseguentemente, anche dal punto di vista finanziario, l'apparato pubblico preposto al governo dei dispositivi medici senza che alcun diretto beneficio ne discenda a vantaggio della collettività. Tuttavia, non solo le suddette attività sono comunque strumentali alla immissione sul mercato di dispositivi rispondenti ad elevati requisiti di qualità ed efficienza, con i connessi (anche se indiretti) benefici per la collettività, ma delle stesse non beneficiano le imprese che commercializzano i medesimi dispositivi, le quali — come meglio si dirà *infra* — si collocano all'ultimo livello della relativa catena produttivo-distributiva.

40. - In ogni caso, anche a voler valorizzare nella sua più ampia latitudine la componente solidaristica intrinseca ad un sistema di relazioni economiche che, come quello concernente i dispositivi medici ed i dispositivi medico-diagnostici *in vitro*, gravita funzionalmente intorno alla tutela della salute, non può non richiamarsi, sulla scorta della citata giurisprudenza costituzionale, la duplice anima del principio di capacità contributiva.

40.1. - Questo, sebbene orientato all'attuazione dei diritti economici e sociali secondo criteri di solidarietà ed uguaglianza, presuppone pur sempre l'accertamento della «idoneità soggettiva all'obbligazione tributaria» in capo al contribuente, ovvero una peculiare condizione economica che lo distingue dalla collettività e giustifica la creazione, in via eccezionale perché derogatoria delle generali caratteristiche di universalità ed uniformità del sistema tributario, di un micro-sistema impositivo che in quella condizione possa rinvenire il suo indispensabile supporto costituzionale.

40.2. - Di tale condizione non risulta tuttavia esservi traccia evidente con riguardo al tributo in parola, sia in generale sia, *a fortiori*, con riferimento ai produttori/fornitori che forniscono i dispositivi medici al S.S.N. (ovvero, in una prospettiva di carattere oggettivo, nell'attività di fornitura di tali dispositivi al S.S.N.). Come si è detto, infatti, tale tipologia di forniture presuppone lo svolgimento di gare, improntate al principio di concorrenzialità, ed il conseguimento dell'aggiudicazione, quale che sia il metodo prescelto dalla stazione appaltante, richiede un attento bilanciamento da parte dei concorrenti tra elementi qualitativi ed economici delle offerte, nell'ambito del quale l'aspirazione alla massimizzazione dell'utile è inevitabilmente controbilanciato dall'esigenza di assicurare la competitività delle stesse.



40.3. - A ciò deve aggiungersi che le funzioni di governo che presentano un più immediato nesso strumentale con l'interesse individuale dei fornitori/fabbricanti costituiscono oggetto di un autonomo sistema di finanziamento, basato su criteri di tipo tariffario, cui si riferiscono gli artt. 111, comma 1, e 104, comma 1, identicamente formulati, rispettivamente del Reg. 2017/745/UE e del Reg. 2017/746/UE, ai sensi dei quali «il presente regolamento non pregiudica la possibilità che gli Stati membri riscuotano tariffe per le attività stabilite nel presente regolamento, purché l'entità delle tariffe sia stabilita in maniera trasparente e sulla base dei principi del recupero dei costi».

40.4. - In aderenza alla suddetta indicazione unionale, il legislatore nazionale ha fissato il principio della remunerazione a tariffa delle attività aventi ad oggetto l'erogazione di servizi di carattere individuale. Specificamente, l'art. 19, comma 5, decreto legislativo n. 137/2022, dispone che «i costi delle attività di verifica, accertamento e controllo svolte dal Ministero della salute sono a carico dell'operatore economico»; l'art. 30, comma 1, decreto legislativo n. 137/2022, ha disposto che «con uno o più decreti del Ministro della salute, adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono determinate, sulla base del costo effettivo del servizio reso, le tariffe per le attività previste dal regolamento e le relative modalità di pagamento, da aggiornare con cadenza almeno triennale». In attuazione della citata disposizione è stato emanato il d.m. 7 agosto 2025, recante «Determinazione delle tariffe per i servizi resi nell'ambito del regolamento (UE) 2017/745 relativo ai dispositivi medici».

41. - Residuano, quindi, quali funzioni al cui finanziamento è destinato il Fondo, quelle sole che interessano trasversalmente ed indivisibilmente tutti gli operatori del settore: ciò che induce a dubitare della ragionevolezza della scelta di porre a carico dei medesimi soggetti, già sottoposti al pagamento di tariffe per le attività di carattere individuale e per una quota residuale delle funzioni di governo del settore, un ulteriore prelievo di natura tributaria, derogando ai richiamati principi di universalità ed uniformità che informano l'imposizione tributaria.

41. - Peraltro, a differenza che nelle ipotesi esaminate dalla Corte costituzionale ed innanzi richiamate, in cui le attività al cui finanziamento era destinato il prelievo avevano carattere oggettivamente circoscritto ed era conseguentemente determinato — o quantomeno determinabile — il relativo fabbisogno finanziario, quelle inerenti al governo dei dispositivi medici sono determinabili — e sono state di fatto determinate in sede di decretazione ministeriale — solo a posteriori, sulla scorta di una inedita inversione del percorso decisionale che presiede alla istituzione di un tributo di scopo, il quale dovrebbe muovere dalla ricognizione delle esigenze di finanziamento (al netto di quelle cui si provveda aliunde, come nella specie con lo strumento tariffario), per poi approdare alla esatta determinazione dei mezzi con i quali soddisfarle.

41.1. - Nella fattispecie in esame, invero, l'istituzione del Fondo è coincisa con la ridefinizione, sulla spinta dei citati Regolamenti UE, delle funzioni di governo in questione, in una fase quindi in cui non era possibile determinare univocamente l'ammontare delle risorse derivante dall'integrazione tra l'ordinamento nazionale e quello unionale e necessarie a garantire l'effettività della stessa, nel segno della previsione europea (art. 101 del Regolamento 2017/745/UE) secondo cui «Gli Stati membri designano l'autorità o le autorità competenti per l'attuazione del presente regolamento. Essi attribuiscono a tali autorità le facoltà, le risorse, le attrezzature e le conoscenze necessarie per l'adeguato espletamento dei loro compiti a norma del presente regolamento».

41.2. - Del resto, l'assenza di una chiara percezione dell'apporto finanziario necessario all'esercizio di quelle funzioni — con le conseguenti ricadute sulla effettiva necessità di istituire un apposito Fondo per farvi fronte e sulla corretta determinazione della misura del contributo, e, quindi, sulla ragionevolezza delle relative disposizioni — emerge chiaramente dalla Relazione tecnica a corredo del disegno di legge delega, nella quale si opera la stima del gettito presumibilmente derivante dal Fondo, ma non del fabbisogno finanziario delle autorità preposte all'esercizio delle funzioni di governo.

41.3. - Da questo punto di vista, non può nemmeno trascurarsi che trattasi di competenze svolte, in maniera promiscua ed indistinta, da parte degli stessi organi amministrativi deputati allo svolgimento di altre funzioni inerenti al settore sanitario (si pensi tra tutti alla Direzione generale dei dispositivi medici e del servizio farmaceutico del Ministero della salute, di cui si occupa l'art. 5 del decreto ministeriale 29 dicembre 2023). Invero, proprio la difficile separazione, finanziaria e contabile, delle attività relative al governo dei dispositivi medici rispetto alle altre svolte dalle medesime unità organizzative della P.A. rende evanescente la finalità del tributo in questione, finalità che, invece, costituisce un elemento essenziale dei tributi di scopo e presupporrebbe la chiara identificazione sia delle attività al cui finanziamento esso è destinato che del relativo fabbisogno finanziario.

42. - I precedenti rilievi inducono a porre in evidenza un ulteriore profilo di irragionevolezza delle disposizioni in esame, in quanto non derivanti da un adeguato ed equilibrato bilanciamento tra le esigenze finanziarie dell'Amministrazione e l'interesse delle imprese del settore ad esercitare il loro diritto di iniziativa economica senza condizionamenti non direttamente imposti dal perseguimento di obiettivi socialmente rilevanti.

42.1. - Invero, a fronte di un apporto tributario non calibrato, sulla scorta di stime effettive e documentate, rispetto al fabbisogno finanziario del settore pubblico che dovrebbe beneficiarne (e che quindi, *a contrario*, non risulta nemmeno commisurato in termini tali da garantirne l'autonomia finanziaria), viene imposto agli operatori economici interessati o di subire l'impatto economico negativo dell'obbligo di versamento — con i conseguenti effetti perturbatori sulla valu-



tazione di convenienza sottesa alla scelta di partecipare alle gare, fino ad arrivare, laddove ne derivi una significativa erosione dell'utile atteso, alla diminuzione del relativo tasso di concorrenzialità — o di trasferirne i costi sugli acquirenti, con i conseguenti effetti negativi sui complessivi equilibri di bilancio e l'azzeramento dell'effetto utile che la creazione del Fondo dovrebbe determinare (manlevando la fiscalità generale della quota corrispondente all'apporto del Fondo).

43. - I dubbi di questo giudice in ordine alla legittimità costituzionale delle disposizioni in discorso non attengono, come si è visto finora, solo alla esistenza di una idonea *ratio* giustificativa, ma anche al modo con il quale il legislatore ha strutturato la fattispecie impositiva, nel segno della verifica della «sussistenza di un rapporto di connessione razionale e di proporzionalità tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che lo stesso ha inteso perseguire» (cfr. la citata sentenza della Corte cost. n. 111 del 2024): ciò con particolare riguardo alla limitazione del fatturato rilevante a quello derivante dalla vendita diretta di dispositivi medici e dispositivi medico-diagnostici in vitro al S.S.N..

44. - In via preliminare, occorre chiarire che, laddove il legislatore fa riferimento al «fatturato derivante dalla vendita al SSN dei dispositivi medici», intende circoscrivere la base applicativa del tributo alle forniture di cui siano destinatari gli Enti pubblici titolari di funzioni e servizi sanitari e non le istituzioni private operanti in regime autorizzatorio o di accreditamento.

44.1. - Concorrono in tale direzione interpretativa molteplici indici normativi, tra i quali:

l'art. 8-*quater*, comma 2, decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, il quale, nel prevedere che «La qualità di soggetto accreditato non costituisce vincolo per le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale a corrispondere la remunerazione delle prestazioni erogate, al di fuori degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies*», chiaramente distingue tra gli enti del S.S.N. ed i soggetti accreditati delegati all'esercizio di funzioni sanitarie;

l'art. 1, comma 417, legge 30 dicembre 2025, n. 199, il quale, nello stabilire, come già ricordato, che «L'espressione «vendita al Servizio sanitario nazionale», di cui agli articoli 15, comma 2, lettera *h*), della legge 22 aprile 2021, n. 53, e 28, comma 1, del decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 137, si intende riferita alla sola vendita diretta al Servizio sanitario nazionale», vuole evidentemente escludere dal perimetro applicativo del Fondo le vendite «indirette» al SSN, ovvero quelle mediate dagli acquisti effettuati direttamente dai soggetti accreditati.

45. - Ciò premesso, deve osservarsi che le attività in cui si compendia il governo dei dispositivi medici — vuoi che precedano, vuoi che accompagnino e vuoi che seguano l'immissione sul mercato dei dispositivi medici — non sono strettamente correlate alla fase di finalizzazione commerciale della sequenza produttiva-distributiva, la quale semmai presuppone il possesso da parte dei dispositivi oggetto di fornitura di tutti i requisiti di conformità e di tutte le certificazioni richieste dalla disciplina vigente (che, nell'ambito delle procedure di gara espletate dalla P.A., rappresentano altrettanti requisiti minimi dei beni che ne costituiscono oggetto, solitamente previsti a pena di esclusione).

45.1. - Ebbene, proprio perché quelle attività prescindono da uno specifico collegamento con la commercializzazione dei dispositivi, in quanto vengono svolte a monte o *a latere* della stessa, esse prescindono dalla natura — pubblica o privata — del futuro acquirente: pertanto, non presenta una plausibile giustificazione far gravare i relativi oneri sulle sole imprese che concludono la filiera commerciale e, peraltro, solo su quelle che, a tal fine, entrano in contatto con l'acquirente finale pubblico.

45.2. - Del resto, lo stesso legislatore, evidentemente conscio che le attività che sono alla base delle funzioni di governo del settore non sono (o comunque non sono solo) quelle di carattere commerciale, ha ricompreso nell'ambito dei contribuenti, almeno astrattamente, anche i «produttori».

Questi tuttavia, di per sé considerati (e quindi laddove non assumano anche la veste di «fornitori» e non maturino un fatturato derivante dalla vendita di dispositivi medici al SSN), restano sottratti a qualsiasi obbligo contributivo: invero, sebbene le disposizioni in questione imputino quest'ultimo sia alle imprese che «producono» sia a quelle che «commercializzano» dispositivi medici, evidentemente sul presupposto che l'attività di entrambe costituisca oggetto, indirettamente o indirettamente, delle funzioni di governo, esso finisce di fatto per gravare esclusivamente sulle seconde, essendo la base imponibile del tributo collegata al fatturato derivante dalla vendita («diretta», come chiarito in sede di interpretazione autentica dal citato art. 1, comma 417, legge n. 199/2025) di dispositivi medici al SSN.

46. - Dai rilievi che precedono discende che non risulta avere una plausibile giustificazione oggettiva far gravare il prelievo in discorso sui soli fornitori e non sugli operatori che svolgono esclusivamente l'attività di produzione dei dispositivi medici nonché, tra i primi, sui soli soggetti che riforniscono la P.A. e non su quelli che, ad esempio, svolgono l'attività di commercializzazione a favore di soggetti privati accreditati o semplicemente autorizzati, anch'essi trovandosi — in quanto ne traggono indirettamente beneficio o comunque sono destinatari delle relative funzioni di governo — in una relazione speciale con queste ultime, ove in essa debba rinvenirsi il titolo giustificativo del tributo.

46.1. - Nemmeno, da quest'ultimo punto di vista, può attribuirsi rilievo decisivo, ad avviso del Collegio, al fatto che, come dedotto dalla difesa erariale (sebbene senza specifiche allegazioni probatorie), quelle a favore del S.S.N. sono quantitativamente prevalenti (nella misura di circa il 75%), nell'ambito delle complessive forniture di dispositivi medici e di



dispositivi medico-diagnostici in vitro, dal momento che, proprio perché non è instaurabile una rigida correlazione tra categorie di fornitori e destinatari delle forniture, e quindi ciascun fornitore può trovarsi a fornire strutture sanitarie pubbliche o private, non è possibile individuare a priori una tipologia di fornitori che impegnano maggiormente le attività di governo e dei dispositivi medici e nei cui soli confronti sia individuabile l'indice di capacità contributiva giustificativo del prelievo.

46.2. - La capacità contributiva, invero, nella prospettiva costituzionale, è attributo soggettivo, *sub specie*, come si è detto, di «idoneità soggettiva all'obbligazione di imposta», per cui non si presta ad accertamenti «a geometria variabile», a seconda cioè della mutevole posizione che la singola impresa occupa nel settore di riferimento.

46.3. - Peraltro, come si è detto, le attività di sperimentazione, produzione e messa in commercio dei dispositivi medici si collocano a monte di quelle di vera e propria commercializzazione, per cui le stesse «impegnano» le funzioni di governo del settore indipendentemente da quelli che saranno gli sbocchi commerciali — ed a favore di quali soggetti questi opereranno — dei prodotti di quelle attività.

46.4. - Da questo punto di vista, le disposizioni in esame, alla luce della giustificazione che ne offre la difesa erariale, tradiscono anche la loro contraddittorietà — indice a sua volta di irrazionalità e arbitrarietà legislativa — laddove, pur testualmente attribuendo al fatturato derivante dalla vendita di dispositivi medici e dispositivi medico-diagnostici in vitro a favore del S.S.N. valore di mero parametro di commisurazione (o base imponibile) del tributo, nel valorizzare — secondo la prospettazione difensiva erariale — il ruolo asseritamente preminente delle forniture con il S.S.N. anche ai fini della giustificazione dello stesso (essendo, si sostiene, quelle che maggiormente «impegnano» le autorità preposte al governo del settore), trascurano che, in realtà, l'oggetto delle funzioni di governo dei dispositivi medici non è l'attività di commercializzazione, quale che sia il suo destinatario (pubblico o privato), ma l'attività di sperimentazione, produzione e messa a disposizione che la precede o l'accompagna.

46.5. - Peraltro, la differenziazione tra settore pubblico e privato, ai fini applicativi del tributo in discorso, confligge con il principio costantemente affermato da questo Consiglio di Stato, nel senso che «gli operatori privati — in quanto impegnati, insieme alle strutture pubbliche, a garantire l'essenziale interesse pubblico alla corretta ed appropriata fornitura del primario servizio della salute — non possono considerarsi estranei ai vincoli oggettivi e agli stati di necessità conseguenti al Piano di rientro, al cui rispetto la Regione è obbligata» (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sezione III, 14 maggio 2025, n. 4124): ciò a dimostrazione del fatto che tra settore pubblico e privato del complessivo sistema sanitario non è tracciabile una linea di demarcazione così rigida ed assoluta, con la conseguente irragionevolezza della scelta di escludere dalla relativa fonte di finanziamento le transazioni commerciali che si esauriscono, anche soggettivamente, in un ambito interamente privatistico.

47. - Infine, un ulteriore profilo di divergenza tra l'*intentio* legislativa e la concreta configurazione del tributo attiene all'ambito oggettivo delle operazioni imponibili, circoscritto dal legislatore a quelle di vendita, con esclusione quindi di quelle consistenti, ad esempio, nelle forme contrattuali attributive del solo godimento dei dispositivi medici (anche a favore di Enti del SSN).

47.1. - Deve invero osservarsi che, quali che siano i profili differenziali tra le diverse fattispecie contrattuali sulla base delle quali la disponibilità dei dispositivi medici viene acquisita dal S.S.N., sui quali pone l'accento il T.A.R. al fine di giustificare il diverso trattamento riservato dal legislatore alle due tipologie di operazioni commerciali, resta il fatto che il relativo fatturato concorre indistintamente a dare la misura della presenza dei relativi fornitori nel mercato di riferimento e, quindi, ad integrare il requisito di capacità contributiva che si è ipotizzato — pur dubitandosi della relativa legittimità costituzionale — essere sotteso al tributo in questione, correlato al rapporto causale tra l'attività svolta dalle imprese del settore e la necessità di esercitare adeguate funzioni di governo sullo stesso ovvero al vantaggio che da tali funzioni traggono, indirettamente, gli operatori che collocano sul mercato i relativi prodotti.

48. - Sempre sul versante dei profili discriminatori del prelievo occorre soffermarsi anche sui possibili riflessi transfrontalieri deteriori del contributo al Fondo la cui applicazione agli operatori residenti negli altri Stati membri, ma privi di sede o stabile organizzazione in Italia, è stata messa in dubbio nel corso dell'udienza pubblica da parte degli appellanti. Segnatamente, in assenza di una disciplina *ad hoc* sull'efficacia territoriale della misura impositiva — al pari dell'art. 23 T.U.I.R., ad esempio — è lecito dubitare che l'impresa non stabilita nel territorio nazionale che effettui una o più forniture isolate al S.S.N. resti soggetta all'obbligo di versamento al fondo in analogia col regime di reverse charge delineato dall'art. 17, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972 in materia di IVA, che sostanzialmente esenta il cedente intracomunitario e trasla l'onere fiscale direttamente in capo al cessionario, in disparte ogni considerazione sull'effettività dell'imposizione in tali ipotesi di più ardua esigibilità. I prevedibili riflessi distorsivi sul piano dell'assetto concorrenziale nel mercato delle commesse pubbliche a livello unionale per dispositivi medici sarebbero di immediata evidenza in guisa da acuire intollerabilmente il carattere ingiustificatamente discriminatorio dell'opzione impositiva *de qua*.

49. - I rilievi che precedono non possono non concretizzare altrettanti profili di discrepanza tra la *ratio* giustificativa del tributo, come innanzi individuata, e la struttura della fattispecie tributaria destinata a scandirne la concreta applicazione, dal momento che, sebbene il legislatore si dimostri consapevole del fatto che le funzioni di governo hanno ad oggetto attività che si collocano a monte di quella di vera e propria commercializzazione e che comunque prescindono da quest'ultima (si pensi



a quella di implementazione e gestione della banca dati nazionale di cui all'art. 14 decreto legislativo n. 137/2022, alla cui alimentazione concorre essenzialmente, ai sensi del comma 1, «il distributore che mette a disposizione dispositivi medici») e pur individuando tra i soggetti passivi del tributo anche i «produttori», fa ricadere l'obbligo di versamento del tributo esclusivamente sui fornitori, limitatamente per di più, come si è visto, a quelli che eseguono l'attività di vendita a favore del SSN.

50. - Deve solo aggiungersi che i dubbi prospettati non sono attenuati dal fatto che l'obbligo di versamento è parametrato ad una percentuale decimale del fatturato derivante dalla vendita di dispositivi medici al SSN, sia perché essa, rapportata ad un fatturato ingente quale è quello pacificamente derivante dalla vendita di dispositivi medici (pari, come si evince dagli atti, a 6 miliardi di euro annui), dà luogo comunque ad esborsi significativi a carico dei contribuenti, sia perché nel sindacato che la Corte costituzionale esercita nel segno dello scrutinio di compatibilità con il principio di capacità contributiva non sono necessariamente presenti valutazioni inerenti al quantum dell'imposizione (che può semmai rilevare a supporto di distinti o ulteriori rilievi di incostituzionalità, quando sia tale da determinare il carattere abnorme del tributo).

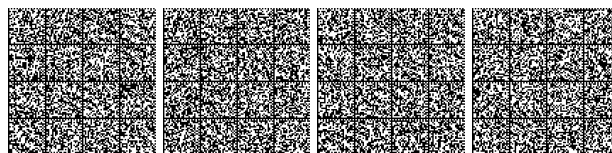
51. - La disamina del contributo al Fondo dei dispositivi medici e dei profili di contrasto con i pertinenti valori costituzionali, fin qui condotta in una prospettiva di carattere endogeno alle disposizioni rilevanti, deve ora soffermarsi su quelli di ordine esogeno, ovvero relativi all'evoluzione normativa che ha interessato il settore in questione, in quanto atti a lumeggiarne, in una alla evidenziata carenza di una valida *ratio* giustificativa, il carattere sostanzialmente vessatorio per le imprese del settore.

Deve, invero, considerarsi che il contributo *de quo* rappresenta solo l'ultimo episodio di una sequenza di misure di prelievo forzoso che il legislatore ha introdotto nel settore dei dispositivi medici e che vanno ad aggiungersi ai tributi propri della fiscalità generale (IRPEF, IRES, IRAP, IVA).

51.1. - In ordine diacronico, viene dapprima in rilievo l'obbligo per le imprese del settore di versare ogni anno il 5,5% delle spese sostenute per le attività promozionali dei dispositivi medici, introdotto dall'art. 1, comma 409, lett. c) e d) della legge n. 266/2005: obbligo che, a differenza di quello di cui si tratta, è stato posto a carico delle «aziende che producono o commercializzano in Italia dispositivi medici, compresi i dispositivi medico-diagnostici in vitro e i dispositivi su misura», senza distinzione alcuna tra chi rifornisce il S.S.N. e chi si rivolge al mercato della sanità privata. In più, la norma primaria ha anche dettagliato la destinazione contabile del gettito di tale contribuzione, diretta al «miglioramento e il potenziamento della attività del settore dei dispositivi medici, con particolare riguardo alle attività di sorveglianza del mercato, anche attraverso l'aggiornamento e la manutenzione della classificazione nazionale dei dispositivi e la manutenzione del repertorio generale [...], alla attività di vigilanza sugli incidenti, alla formazione del personale ispettivo, all'attività di informazione nei riguardi degli operatori professionali e del pubblico, alla effettuazione di studi in materia di valutazione tecnologica, alla istituzione di registri di patologie che implicino l'utilizzazione di dispositivi medici, nonché per la stipula di convenzioni con università e istituti di ricerca o con esperti del settore e per iniziative che favoriscano il completamento e il miglioramento della rete di assistenza e di vendita costituita dalle farmacie territoriali».

Ebbene, non può sfuggire all'interprete la spiccata affinità o sovrapponibilità concettuale di tali funzioni con quelle enucleate dal decreto del Ministro della salute 29 dicembre 2023, odiernamente impugnato, a riprova che non solo l'istituzione del Fondo non nasce da una visione chiara delle esigenze finanziarie del settore, già alimentato con la suddetta contribuzione, ma anche che il richiamo alle finalità degli obblighi contributivi in discorso appare un modo solo nominale per giustificare via via nuove forme impositive prive, in realtà, di una effettiva correlazione con quelle dichiarate finalità.

51.2. - Dipoi, si è affacciato sul proscenio normativo il «famigerato» *payback* dei dispositivi medici, introdotto dall'art. 9-ter del decreto-legge n. 78 del 2015, come convertito, che ha posto a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per il Servizio sanitario nazionale una quota di quanto necessario a ripianare lo sfioramento del tetto di spesa imposto alle regioni per i relativi acquisti secondo un andamento crescente nel tempo (pari al 40 per cento nell'anno 2015, al 45 per cento nell'anno 2016 e al 50 per cento nell'anno 2017 e successivi). Come noto, il meccanismo di ripiano è stato attuato solo con decreto del Ministro della salute 6 luglio 2022, limitatamente alle annualità 2015, 2016, 2017 e 2018, mentre l'art. 3-bis, comma 1, del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51 — lo stesso recante, all'art. 15, la norma di delegazione che costituisce il perno del congegno impositivo in discussione —, ha previsto la possibilità di modificare la vigente disciplina sul controllo della spesa in materia di dispositivi medici nelle more della «definizione di una nuova disciplina per la gestione della spesa relativa ai dispositivi medici, che consideri le evoluzioni tecnologiche e le innovazioni nel settore, anche tenendo conto delle iniziative dirette a promuovere l'attuazione del programma di valutazione delle tecnologie sanitarie (*Health technology assessment*) di cui all'articolo 22 del decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 137, e all'articolo 18 del decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 138». Orbene, la Corte costituzionale, con sentenza n. 140 del 2024, ha configurato tale meccanismo come contributo di solidarietà sorretto da finalità di utilità sociale volte a garantire la razionalizzazione della spesa sanitaria — peraltro strettamente funzionale anche alla tutela della salute — e ne ha ravvisato il carattere non sproporzionato, né irragionevole, anche a mente dell'intervento mitigativo di cui all'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 34 del 2023 (riduzione al 48 per cento della quota), esteso perequativamente in sede pretoria a tutte le aziende fornitrici di dispositivi medici in virtù della sentenza della Corte costituzionale n. 139 del 2024.



51.3. - Il *payback* per i dispositivi medici, nella sua versione rimaneggiata dagli interventi ortopedici del legislatore e del giudice delle leggi, non è stato formalmente abrogato (l'art. 9-ter, comma 9, decreto-legge 78/2015 fissa la quota di ripiano in misura pari «al 50 per cento a decorrere dall'anno 2017»), ancorché non constino ulteriori interventi implementativi all'infuori del decreto ministeriale del 2022.

51.4. - Pur configurandosi come contributo di solidarietà in caso di sfioramento dei tetti — dunque in via del tutto eventuale — e non già come forma di prelievo tributario, il *payback* si rivolge alla stessa platea incisa dal contributo al Fondo dei dispositivi medici, ossia alle «aziende fornitrici di dispositivi medici» al SSN e assume come parametro di commisurazione della quota di ripiano proprio il «fatturato sul totale della spesa per l'acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale». Inoltre, le sorti dei due istituti si intrecciano, in certo senso, a doppio filo in sede contabile atteso che l'art. 7 del decreto-legge 30 giugno 2025, come convertito, ha disposto al comma 1 un ulteriore «sconto» sugli obblighi di *payback*, decurtati infine al 25%, e al comma 7 ha previsto che ai corrispondenti oneri si provveda «quanto a 10 milioni di euro mediante corrispondente utilizzo della quota del fondo per il governo dei dispositivi medici, di cui all'articolo 28, comma 1, del decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 137, destinata alla Direzione generale dei dispositivi medici e del servizio farmaceutico del Ministero della salute».

51.5. - In altre parole, i due istituti — il Fondo ed il *payback* — si atteggiavano contabilmente come «vasi comunicanti», con i conseguenti risvolti negativi per la credibilità del sistema complessivo e, in particolare, delle finalità dichiaratamente sottese al prelievo in esame.

51.6. - La stratificazione di forme di prelievo patrimoniale, vuoi di indole tributaria (il contributo sulle spese promozionali e quello al Fondo *de quo*), vuoi di matrice solidaristica (il cd. *payback*), oltre a tradire la disorganicità di un disegno legislativo unificato solo da una logica di recupero di risorse economiche a carico di una ristretta categoria di operatori economici, non può non generare un effetto cumulativo che trascende il peso economico della singola misura e che deve essere tenuto in considerazione in sede di valutazione della coerenza dell'ultimo contributo con la capacità contributiva di imprese già attinte da altri tributi.

52. - A ciò si aggiunga che anche il legislatore, in occasione dell'ultima delega fiscale, recata dalla legge 9 agosto 2023, n. 111, ha suggellato tra i principi generali del diritto tributario nazionale i criteri direttivi generali, fermi restando i principi della progressività e dell'equità del sistema tributario, di «stimolare la crescita economica [...] attraverso l'aumento dell'efficienza della struttura dei tributi e la riduzione del carico fiscale, soprattutto al fine di sostenere [...] le imprese» (art. 2, comma, 1 lett. a)) e di «rivedere gli adempimenti dichiarativi e di versamento a carico dei contribuenti prevedendo la riduzione degli oneri documentali anche mediante il rafforzamento del divieto, per l'amministrazione finanziaria, di richiedere al contribuente documenti già in suo possesso» (art. 2, comma 1, lett. e, n. 1): obiettivi che sono irrimediabilmente frustrati da scelte impositive, come quella sotto scrutinio, di segno particolaristico, a carico di una materia imponibile già impattata da altre forme di prelievo e accompagnate da ulteriori oneri amministrativi, come la nuova autodichiarazione da rendersi su base annuale ex art. 2, comma 2, del decreto ministeriale impugnato.

53. Conclusivamente, si ritiene, per le su esposte ragioni, di sollevare la questione di costituzionalità degli articoli 15, comma 2, lettera h), della legge 22 aprile 2021, n. 53, 28, comma 1, del decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 137, e 24 del decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 138 per violazione degli artt. 3 e 53 Cost..

54. - Si sospende conseguentemente la decisione nel presente giudizio in attesa della pronuncia della Corte costituzionale.

55. - Resta riservata al definitivo ogni pronuncia sul merito e sulle spese.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), previa riunione dei ricorsi indicati in epigrafe, ritenute la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini dianzi indicati, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 2, lettera h), della legge 22 aprile 2021, n. 53, dell'articolo 28, comma 1, del decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 137, e dell'articolo 24 del decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 138 per violazione degli articoli 3 e 53 Cost..

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.



Dispone che, a cura della Segreteria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente;
Giovanni Pescatore, Consigliere;
Ezio Fedullo, Consigliere;
Giovanni Tulumello, Consigliere;
Angelo Roberto Cerroni, Consigliere, Estensore.

Il Presidente: DE NICTOLIS

L'Estensore: CERRONI

26C00073

N. 61

Ordinanza del 28 febbraio 2026 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Siemens Healthcare srl e altri contro Ministero della salute e altri

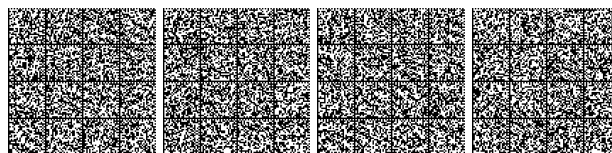
Sanità pubblica – Servizio sanitario nazionale (SSN) – Dispositivi medici – Previsione che il sistema di finanziamento del governo di tali dispositivi avviene attraverso il versamento da parte delle aziende che producono o commercializzano dispositivi medici di una quota non superiore allo 0,75 per cento del fatturato, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, derivante dalla vendita al Servizio sanitario nazionale dei dispositivi medici e delle grandi apparecchiature – Istituzione, nello stato di previsione del Ministero della salute, del fondo per il governo dei dispositivi medici alimentato ai sensi dell'art. 15, comma 2, lettera h), della legge n. 53 del 2021 – Previsione che tale fondo è alimentato con le medesime modalità anche dalle aziende che producono o commercializzano dispositivi medico-diagnostici in vitro ed è ripartito con le medesime modalità di cui al decreto legislativo n. 137 del 2022, attuativo della legge n. 53 del 2021.

- Legge 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020) art. 15, comma 2, lettera h); decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 137 (Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2017, relativo ai dispositivi medici, che modifica la direttiva 2001/83/CE, il regolamento (CE) n. 178/2002 e il regolamento (CE) n. 1223/2009 e che abroga le direttive 90/385/CEE e 93/42/CEE del Consiglio, nonché per l'adeguamento alle disposizioni del regolamento (UE) 2020/561 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020, che modifica il regolamento (UE) 2017/745 relativo ai dispositivi medici, per quanto riguarda le date di applicazione di alcune delle sue disposizioni ai sensi dell'articolo 15 della legge 22 aprile 2021, n. 53), art. 28, comma 1; decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 138 (Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/746, relativo ai dispositivi medico-diagnostici in vitro e che abroga la direttiva 98/79/CE e la decisione 2010/227/UE della commissione, nonché per l'adeguamento alle disposizioni del regolamento (UE) 2022/112 che modifica il regolamento (UE) 2017/746 per quanto riguarda le disposizioni transitorie per determinati dispositivi medico-diagnostici in vitro e l'applicazione differita delle condizioni concernenti i dispositivi fabbricati internamente ai sensi dell'articolo 15 della legge 22 aprile 2021, n. 53), art. 24.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE - SEZIONE TERZA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3599 del 2025, proposto da Siemens Healthcare S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Cataldo e Diego Vaiano, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Diego Vaiano in Roma - Lungotevere Marzio n. 3;



Contro il Ministero della salute, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero dell'istruzione e del merito, AGENAS - Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali e la Presidenza del Consiglio dei ministri - Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliario in Roma - via dei Portoghesi - n. 12;

La Regione Abruzzo, la Regione Basilicata, la Regione Calabria, il Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del Servizio sanitario regionale Calabrese, la Regione Campania, la Regione Emilia-Romagna, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la Regione Lazio, la Regione Liguria, la Regione Lombardia, la Regione Marche, la Regione Molise, il Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Molise, il *sub*-Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Molise, la Regione Piemonte, la Regione Puglia, la Regione autonoma della Sardegna, la Regione Siciliana, l'assessorato alla salute della Regione Siciliana, la Regione Toscana, la Regione Umbria, la Regione autonoma Valle d'Aosta, la Regione Veneto, la Provincia autonoma di Trento e la Provincia autonoma di Bolzano, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

Nei confronti della Roche Diagnostics S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

E con l'intervento di Confindustria dispositivi medici, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Setti e Giovanni Mania, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

Sul ricorso numero di registro generale 5394 del 2025, proposto da A.D.A. S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Mario Zoppellari e Gabriele Grande, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

Contro il Ministero della salute, il Ministero dell'istruzione e del merito, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze, l'AGENAS - Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali e la Presidenza del Consiglio dei ministri - Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliario in Roma - via dei Portoghesi n. 12;

La Regione Abruzzo, la Regione Basilicata, la Regione Calabria, la Regione Campania, la Regione Emilia-Romagna, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la Regione Lazio, la Regione Liguria, la Regione Lombardia, la Regione Marche, la Regione Molise, la Regione Piemonte, la Regione Puglia, la Regione Siciliana, l'assessorato alla salute della Regione Siciliana, la Regione Toscana, la Regione Umbria, la Regione autonoma Valle d'Aosta, la Regione Veneto, la Provincia autonoma di Trento, la Provincia autonoma di Bolzano e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Suedtirolo, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituite in giudizio;

Nei confronti di Cook Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

E con l'intervento di Confindustria dispositivi medici, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Setti e Giovanni Mania, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

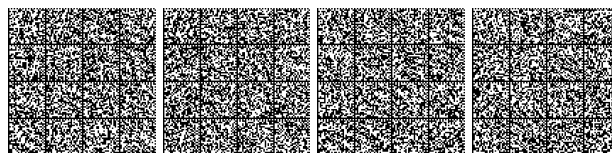
Sul ricorso numero di registro generale 5398 del 2025, proposto da Medtronic Italia S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Piero Fidanza, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

Contro il Ministero della salute, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Presidenza del Consiglio dei ministri - Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliario in Roma - via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti di Boston Scientific S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

E con l'intervento di Confindustria dispositivi medici, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Setti e Giovanni Mania, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

Sul ricorso numero di registro generale 5642 del 2025, proposto da Mölnlycke Health Care S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Pavan, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;



Contro il Ministero della salute, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze, la Presidenza del Consiglio dei ministri - Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome e l'AGENAS - Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliavano in Roma - via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, della Regione Siciliana, della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, della Provincia autonoma di Trento, della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige, della Regione Basilicata, della Regione Calabria, della Regione Campania, della Regione Emilia-Romagna, della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, della Regione Lazio, della Regione Liguria, della Regione Lombardia, della Regione Marche, della Regione Molise, della Regione Piemonte, della Regione Puglia, della Regione autonoma della Sardegna, della Regione Siciliana - assessorato dell'economia, della Regione Siciliana - assessorato della salute, della Regione Toscana, della Regione Umbria, della Regione autonoma Valle d'Aosta, della Regione del Veneto e della Regione Abruzzo, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituite in giudizio;

E con l'intervento di Confindustria dispositivi medici, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Setti e Giovanni Mania, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

Sul ricorso numero di registro generale 6529 del 2025, proposto da Medical Device S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Piermassimo Chirulli e Patrizio Ivo D'Andrea, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

Contro il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze, l'AGENAS - Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali e la Presidenza del Consiglio dei ministri - Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliavano in Roma - via dei Portoghesi - n. 12;

Per la riforma quanto al ricorso n. 3599 del 2025, della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Sezione terza - n. 23296/2024, resa tra le parti;

Quanto al ricorso n. 5394 del 2025, della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Sezione terza - n. 500/2025, resa tra le parti;

Quanto al ricorso n. 5398 del 2025, della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Sezione terza - n. 532/2025, resa tra le parti;

Quanto al ricorso n. 5642 del 2025, della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Sezione terza - n. 536/2025, resa tra le parti;

Quanto al ricorso n. 6529 del 2025, della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Sezione terza - n. 531/2025, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della salute, della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dell'istruzione e del merito, dell'AGENAS - Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali e della Presidenza del Consiglio dei ministri - Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome;

Visti gli atti di intervento *ad adiuvandum* di Confindustria dispositivi medici;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23, comma 2, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2026 il cons. Ezio Fedullo;

Uditi per le parti gli avvocati come in atti;

1. - Le società Siemens Healthcare S.r.l., A.D.A. S.r.l., Medtronic Italia S.p.a., Mölnlycke Health Care S.r.l. e Medical Device S.r.l., operanti nel settore industriale della commercializzazione di dispositivi medici e/o di dispositivi medico-diagnostici *in vitro*, hanno agito con distinti ricorsi - insieme ad altre aziende del medesimo settore economico - dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio per ottenere l'annullamento del decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze in data 29 dicembre 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 9 febbraio 2024, recante «Criteri e modalità per il versamento delle quote annuali, per il monitoraggio, nonché per la gestione del Fondo per il governo dei dispositivi medici» (di seguito anche, più brevemente, il «Fondo»).



2. - Premessa la (parziale) diversità delle impostazioni difensive che permeavano gli atti introduttivi dei rispettivi giudizi e, quindi, la non completa sovrapponibilità delle censure con essi veicolate, le ricorrenti lamentavano essenzialmente che dal suddetto provvedimento ministeriale discendeva a carico delle stesse un onere eccessivo ed ingiustificato, foriero di effetti discriminanti e contrastante con alcuni principi fondamentali tanto dell'ordinamento nazionale quanto di quello europeo:

ciò in quanto, in sintesi, il neo-istituito Fondo, alla cui alimentazione avrebbero dovuto concorrere le imprese del settore, era del tutto avulso dalle disposizioni sovra-nazionali cui il legislatore italiano era chiamato a dare attuazione, era destinato al finanziamento di funzioni ed attività pubbliche svolte nell'interesse generale della collettività, di cui peraltro non erano precisati i contorni identificativi, era privo di una giustificazione oggettiva e ragionevole e non sortiva da una equilibrata ponderazione degli interessi coinvolti.

3. - Le critiche rivolte dalle ricorrenti al provvedimento impugnato avevano ad oggetto sia l'an della istituzione del Fondo, sia le modalità con le quali ne erano state delineate le modalità applicative, con particolare riguardo alla determinazione dei presupposti soggettivi e oggettivi dell'obbligo di versamento facente capo alle imprese interessate, e si appuntavano, a monte del medesimo provvedimento (di cui comunque alcune delle ricorrenti lamentavano altresì l'illegittimità per vizi propri ed autonomi), sulle fonti normative in ossequio alle quali era stato adottato dai Ministeri concertanti.

4. - Il suddetto decreto trova infatti il suo fondamento legislativo diretto nell'art. 28, decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 137, recante «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2017, relativo ai dispositivi medici», a tenore del quale:

«1. Nello stato di previsione del Ministero della salute è istituito un fondo per il governo dei dispositivi medici alimentato, ai sensi dell'art. 15, comma 2, lettera h), della legge 22 aprile 2021, n. 53, da una quota annuale pari allo 0,75 per cento del fatturato, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, derivante dalla vendita al SSN dei dispositivi medici e delle grandi apparecchiature da parte delle aziende che producono o commercializzano dispositivi medici.

2. La quota annuale di cui al comma 1, è versata da parte delle aziende che producono o commercializzano dispositivi medici ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione al Fondo di cui al comma 1.

3. Fermo restando il vincolo di destinazione per il governo dei dispositivi medici, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti i criteri e le modalità per il versamento delle quote annuali, per il monitoraggio, nonché per la gestione del fondo di cui al comma 1.

4. Qualora le attività per le quali si impiegano le risorse del fondo di cui al comma 1, afferiscano alla competenza di istituzioni regionali, il decreto di cui al comma 3, è adottato sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

5. I servizi resi dal Ministero della salute per le attività di cui all'art. 31, paragrafo 2, del regolamento, possono essere finanziati a valere sul fondo alimentato dal contributo di cui al comma 1.

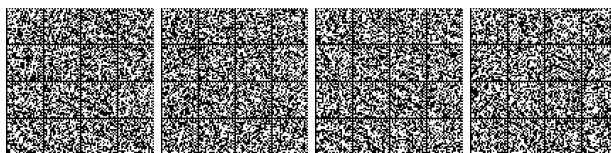
6. Un terzo delle risorse del fondo di cui al comma 1, è vincolato al finanziamento delle attività del programma nazionale di valutazione HTA dei dispositivi medici attribuite all'AGENAS ai sensi dell'art. 22 del presente decreto.».

Il decreto trova inoltre il suo fondamento diretto anche nell'art. 24, decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 138, recante «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/746, relativo ai dispositivi medico-diagnostici *in vitro*», doveva essere «alimentato con le medesime modalità anche dalle aziende che producono o commercializzano dispositivi medico-diagnostici *in vitro*», a tenore del quale:

«1. Il fondo istituito ai sensi del decreto legislativo di attuazione della legge 22 aprile 2021, n. 53, dell'art. 15, comma 2, lettera h), per i dispositivi medici è alimentato con le medesime modalità anche dalle aziende che producono o commercializzano dispositivi medico-diagnostici *in vitro* ed è ripartito con le medesime modalità di cui al citato decreto legislativo.

2. I servizi resi per le attività svolte dal Ministero della salute per la registrazione dei fabbricanti, dei mandatori e degli importatori in Eudamed possono essere finanziati a valere sul fondo di cui al comma 1.».

Il decreto trova il suo fondamento indiretto nell'art. 15, legge 22 aprile 2021, n. 53, che aveva conferito al Governo la delega — esercitata mediante i due sopra citati provvedimenti legislativi — per l'adozione di decreti legislativi volti all'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni non immediatamente applicabili contenute nei regolamenti dell'Unione europea 2017/745/UE («Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai dispositivi medici, che modifica la direttiva 2001/83/CE, il regolamento (CE) n. 178/2002 e il regolamento (CE) n. 1223/2009 e che abroga le direttive 90/385/CEE e 93/42/CEE del Consiglio») e 2017/746/UE («Regolamento del Parlamento euro-



peo relativo ai dispositivi medico-diagnostici *in vitro* e che abroga la direttiva 98/79/CE e la decisione 2010/227/UE della Commissione)), indicando al comma 2, lettera *h*), tra i principi e criteri direttivi cui avrebbe dovuto conformarsi il legislatore delegato, quello di introdurre un «sistema di finanziamento del governo dei dispositivi medici attraverso il versamento da parte delle aziende che producono o commercializzano dispositivi medici di una quota non superiore allo 0,75 per cento del fatturato, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, derivante dalla vendita al Servizio sanitario nazionale dei dispositivi medici e delle grandi apparecchiature».

In breve, il «Fondo per il governo dei dispositivi medici», è alimentato con un contributo annuale imposto in capo alle «aziende che producono o commercializzano dispositivi medici» e «dispositivi medico-diagnostici *in vitro*» in una misura pari «allo 0,75 per cento del fatturato, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, derivante dalla vendita al SSN dei dispositivi medici e delle grandi apparecchiature».

Il citato art. 28, comma 3, decreto legislativo n. 137/2022, cit., ha demandato ad un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il compito di definire «i criteri e delle modalità per il versamento delle quote annuali, per il monitoraggio, nonché per la gestione del fondo».

Il legislatore ha poi chiarito, con l'art. 1, comma 417, legge 30 dicembre 2025, n. 199 che:

«L'espressione "vendita al Servizio sanitario nazionale", di cui agli articoli 15, comma 2, lettera *h*), della legge 22 aprile 2021, n. 53, e 28, comma 1, del decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 137, si intende riferita alla sola vendita diretta al Servizio sanitario nazionale.».

5. - Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha definito i ricorsi suindicati, nonché quelli proposti da altre aziende del settore, mediante due sentenze «capostipite» (in particolare, la sentenza n. 23296 del 23 dicembre 2024, relativa al ricorso proposto da Siemens Healthcare S.r.l., e la sentenza n. 23298 del 23 dicembre 2024), respingendoli (ed in parte anche dichiarandoli inammissibili), e gli altri mediante altrettante sentenze aventi sia esito che corredo motivazionale identici a quelli delle prime (alle quali operano del resto una integrale *relatio*).

6. - Con le suddette sentenze, il Tribunale amministrativo regionale, pur senza operare la riunione dei ricorsi, di fatto li ha esaminati e definiti in modo «cumulativo», affrontando cioè, con ciascuna di esse, tutte le questioni in diritto sollevate, anche mediante ricorsi diversi da quello oggetto della singola pronuncia (sul presupposto che, inerendo a tematiche di carattere costituzionale ed euro-unitario, potessero essere rilevate anche *ex officio*).

7. - Le medesime sentenze costituiscono oggetto di altrettanti ricorsi di appello proposti dalle originarie ricorrenti, insoddisfatte — oltre che della tecnica decisoria e redazionale innanzi indicata — delle soluzioni date dal Tribunale amministrativo regionale alle questioni da esse proposte, che vengono quindi reiterate dinanzi al giudice di appello, con richiesta di accoglimento dei ricorsi introduttivi dei giudizi di primo grado.

8. - In data 12 febbraio 2026, dinanzi a questa Sezione, si è svolta l'udienza di discussione dei ricorsi in oggetto e, all'esito della stessa, essi sono stati trattenuti dal Collegio per la decisione.

9. - In via preliminare, si ritiene di disporre, quantomeno ai fini della instaurazione della presente fase incidentale, la riunione dei ricorsi medesimi, sia alla luce degli evidenti profili di connessione tra essi ravvisabile — basti considerare che alla formale diversità delle sentenze appellate fa riscontro, come si è detto, la sostanziale unicità dei relativi contenuti decisori e che le parti impugnano il medesimo provvedimento amministrativo — sia al fine di semplificare lo svolgimento di questo delicato snodo processuale (ed i relativi adempimenti) e non appesantire il lavoro della Corte.

Resta salva ogni futura valutazione di questo giudice in ordine alle modalità — unitarie o nuovamente disgiunte — del successivo *iter* processuale.

10. - Sempre in via preliminare, ritiene il Collegio di non prendere in questa sede posizione sulle questioni, individuabili *a contrario* rispetto a quelle trattate nei successivi paragrafi, che completano il quadro della complessiva *res iudicanda* e per le quali non ritiene sussistenti i presupposti per investire la Corte costituzionale né, almeno in questa fase, il giudice europeo, ai sensi dell'art. 267 T.F.U.E. Posto che invece, come si dirà, alcune questioni di legittimità costituzionale appaiono non manifestamente infondate e pertanto sono rimesse alla Corte costituzionale, è fatta salva ogni valutazione di quest'ultima in ordine alla necessità di rimettere al giudice europeo le questioni interpretative concernenti il diritto UE che dovessero profilarsi in occasione dell'esame delle questioni di costituzionalità ad essa devolute con la presente ordinanza.

11. - Le questioni che, invece, il Collegio ritiene meritevoli dell'esame della Corte costituzionale, afferiscono direttamente alle disposizioni (i già citati articoli 15 legge n. 53/2021, 28 decreto legislativo n. 137/2022 e 24 decreto legislativo n. 138/2022) che prevedono l'istituzione del Fondo, definendone i tratti essenziali, e sulla base delle quali è stato adottato l'impugnato decreto ministeriale 29 dicembre 2023, costituente la fonte immediata della lesione lamentata dalle ricorrenti in quanto inteso a disciplinare, nelle sue concrete modalità attuative, il contestato obbligo di versamento. Tali questioni sono sicuramente munite del requisito della rilevanza ai fini della definizione del presente



giudizio, ai sensi dell'art. 23, comma 1, lettera *b*), legge 11 marzo 1953, n. 87, in quanto destinate a fornire — e quindi, in caso di caducazione, privare — il Fondo, e, quindi, il decreto ministeriale 29 dicembre 2023, della sua indispensabile base legittimante.

11.1. - Per completezza, in punto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, giova puntualizzare che in occasione della discussione in pubblica udienza le parti appellanti sono state espressamente chiamate a confermare la sussistenza dell'interesse alla coltivazione dei gravami a mente della sopravvenuta previsione della soglia di esenzione dal contributo introdotta dall'art. 1, comma 418, della legge 30 dicembre 2025, n. 199. Al riguardo, tutte le parti hanno confermato di non ricadere nella predetta soglia e di insistere nei proposti gravami.

12. - Inevitabilmente più articolato, invece, si presenta il percorso interpretativo inteso a verificare la sussistenza dell'ulteriore requisito previsto dal citato art. 23, comma 1, lettera *b*), legge n. 87/1953 ai fini della investitura della Corte costituzionale, connesso alla non manifesta infondatezza delle ipotizzate questioni di costituzionalità.

13. - In primo luogo, la corretta individuazione del parametro costituzionale da utilizzare quale metro di misura della non manifesta infondatezza di tali questioni presuppone lo svolgimento di alcune considerazioni preliminari sulla natura giuridica dell'obbligazione che le disposizioni sospettate di incostituzionalità, intermedie dal decreto ministeriale 29 dicembre 2023, generano in capo ai produttori e fornitori di dispositivi medici e dispositivi medico-diagnostici *in vitro*.

13.1. - Sebbene infatti nessuna delle appellanti abbia svolto specifiche censure avverso le sentenze appellate, nella parte in cui affermano la sussistenza, nella fattispecie contemplata da quelle disposizioni, degli elementi costitutivi tipici dell'obbligazione tributaria, così come enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, deve osservarsi che la suddetta qualificazione, pur vincolando questo giudice — la cui cognizione della *res* controversa, anche nei suoi profili strettamente qualificatori ed interpretativi, non può esercitarsi oltre i limiti in cui opera, sulla scorta dei motivi di appello, l'effetto devolutivo — non assumerebbe analoga portata vincolante nei confronti del giudice costituzionale, la cui attività interpretativa in ordine al significato precettivo delle norme oggetto dell'incidente di costituzionalità non conosce i limiti ed i condizionamenti propri del giudizio *a quo*.

13.2. - Può farsi riferimento al suddetto fine ai principi espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza 11 ottobre 2012, n. 223, laddove, rinviando alla pregressa giurisprudenza costituzionale, afferma che «gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico (...); le risorse connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione sono destinate a sovvenire pubbliche spese».

Ha chiarito altresì la Corte, con la sentenza citata, che, «indipendentemente dal *nomen iuris* attribuito dal legislatore, al fine di valutare se una decurtazione patrimoniale definitiva integri un tributo, occorre interpretare la disciplina sostanziale che la prevede alla luce dei criteri indicati dalla giurisprudenza costituzionale come caratterizzanti la nozione unitaria di tributo: cioè la doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti, nonché il collegamento di tale prestazione con la pubblica spesa, in relazione ad un presupposto economicamente rilevante (*ex plurimis*, sentenze n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005). Un tributo consiste, quindi, in un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva» (sentenza n. 102 del 2008); indice che deve esprimere l'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria (sentenze n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965, n. 45 del 1964)».

13.3. - Tanto premesso, va constatato che le disposizioni che si sottopongono al sindacato della Corte partecipano, ad avviso del Collegio, di tutti i sopra indicati elementi caratteristici del prelievo tributario.

13.4. - In primo luogo, invero, esse sono dirette a produrre in via autoritativa una decurtazione patrimoniale a carico delle imprese percorse, rappresentata dal versamento da parte delle stesse di una somma calcolata in relazione al fatturato derivante dalla vendita diretta di dispositivi medici al SSN, senza che rilevi la volontà — in ordine all'*an*, al *quantum*, al quando ed al *quomodo* — di chi la subisce.

13.5. - In secondo luogo, le disposizioni in discorso non producono, nemmeno indirettamente, l'effetto di modificare unilateralmente la disciplina del rapporto sinallagmatico intercorrente — nella specie — tra l'impresa obbligata e l'amministrazione che da essa acquista i dispositivi medici, venendo in rilievo il fatturato complessivamente considerato su base annuale — e quindi il coacervo dei corrispettivi pattuiti, nell'ambito dei singoli rapporti contrattuali di fornitura, a titolo di controprestazione della cessione di dispositivi medici a favore della pubblica amministrazione — solo quale base di calcolo (più precisamente, a questo punto, quale base imponente) ai fini della determinazione dell'ammontare del versamento annualmente dovuto.



Il fatto — sottolineato anche da talune delle ricorrenti — che, in ultima analisi, l'applicazione del prelievo in discorso si risolve nella decurtazione del corrispettivo ricevuto a fronte della fornitura di dispositivi medici a favore del SSN coglie invero la mera dimensione economica del fenomeno, non subendo il relativo obbligo contrattuale in capo all'ente acquirente alcuna diretta modifica giuridicamente rilevante.

13.6. - Deve inoltre considerarsi che, come nel caso esaminato dalla Corte con la sentenza citata, in cui «lo Stato non avrebbe titolo per modificare con la disposizione in esame i trattamenti economici di rapporti lavorativi di cui non è parte», anche nella fattispecie in questione lo Stato non avrebbe titolo per ingerirsi nella disciplina di rapporti negoziali intercorrenti *inter alia* né, ancora una volta come nel caso analizzato dalla Corte, gli enti pubblici destinatari delle forniture ed obbligati al pagamento del relativo corrispettivo «traggono alcun beneficio economico» diretto dal versamento cui sono tenuti i produttori e fornitori di dispositivi medici: ciò senza trascurare che, sempre nell'ordine di ragionamento sotteso alla sentenza costituzionale citata, al prelievo a carico del fornitore non consegue alcuna modificazione del contenuto del rapporto di fornitura, laddove alla eventuale riduzione *ope legis* del relativo corrispettivo dovrebbe «conseguire, secondo ragionevolezza, una corrispondente modificazione» degli obblighi del fornitore.

13.7. - Infine, sussiste il requisito costitutivo dell'obbligazione tributaria relativo alla destinazione del prelievo al finanziamento di pubbliche spese, nella specie individuabili, secondo il dettato legislativo, in quelle connesse all'esercizio delle funzioni di governo dei dispositivi medici (indipendentemente dalla latitudine del concetto e dalla sua stessa attitudine precisamente identificativa delle attività al cui finanziamento il Fondo è diretto): spese il cui carattere pubblico si evince sia dalla natura di enti pubblici non economici di quelli alla cui dotazione finanziaria le risorse raccolte attraverso il Fondo concorrono, sia dalla finalizzazione delle attività finanziate al perseguimento di interessi pubblici, individuabili nell'apprestamento di un efficiente e capillare apparato pubblico di controllo e vigilanza funzionale a garantire l'immissione sul mercato ed il mantenimento in esso dei soli dispositivi conformi agli *standards* europei di qualità e sicurezza e, in ultima analisi, nella tutela del diritto alla salute degli utenti del SSN.

14. - Ritenuta quindi, alla luce delle osservazioni che precedono, la condivisibilità della sentenza appellata, relativamente alla qualificazione tributaria dell'obbligo di versamento previsto dalle disposizioni in esame, va aggiunto che valgono, anche in relazione ad esso ed ai fini del suo compiuto inquadramento tipologico (nell'ambito della congerie di fattispecie tributarie note all'ordinamento giuridico), le osservazioni svolte dalla Corte costituzionale con riferimento all'analogo (almeno in via di prima approssimazione) prelievo destinato a finanziare le spese di funzionamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (d'ora innanzi: AGCM), previsto dall'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, legge 10 ottobre 1990, n. 287 («Norme per la tutela della concorrenza e del mercato»), aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 («Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività»), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, nel senso che «l'imposizione tributaria qui in esame costituisce una forma atipica di contribuzione. Essa, infatti, non è riconducibile alla categoria delle "tasse", in quanto si tratta di prestazioni patrimoniali dovute indipendentemente dal fatto che l'attività dell'ente abbia riguardato specificamente il singolo soggetto obbligato, e dalla circostanza che tale attività si configuri come servizio divisibile, ma è correlata all'attività dell'amministrazione in termini di vantaggio goduto o di costo causato da parte del contribuente: di tal che il tributo in esame si differenzia dalle "imposte" in senso stretto» (sentenza costituzionale 14 dicembre 2017, n. 269).

Anche il tributo in questione, invero, si caratterizza — con riserva di analizzare nel prosieguo le relative differenze — per il fatto che i produttori ed i fornitori di dispositivi medici e dispositivi medico-diagnostici *in vitro*, nei quali si identificano i contribuenti da esso incisi, sono i destinatari delle funzioni di governo svolte dalle autorità di settore, in quanto la loro attività è sottoposta, in modo diretto o indiretto, ai poteri programmatori, regolatori, di sorveglianza e sanzionatori in cui quelle funzioni essenzialmente consistono.

15. - Infine, a suggellare definitivamente la connotazione tributaria dell'obbligo di versamento di cui si discorre ed il suo inquadramento nell'ambito della *species* «contributi» del *genus* tributi, sovviene l'art. 1, comma 413, legge 30 dicembre 2025, n. 199 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028»), ai sensi del quale: «In caso di omessa presentazione della dichiarazione di cui all'art. 2 del decreto del Ministro della salute 29 dicembre 2023, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 33 del 9 febbraio 2024, o di presentazione di una dichiarazione incompleta o non veritiera, il Ministero della salute, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata o è stata presentata, notifica al contribuente apposito avviso di accertamento» — costituente il prototipo degli atti impositivi — «con il quale procede alla determinazione del fatturato e del contributo dovuto».

16. - La natura tributaria, e specificamente contributiva, del prelievo in questione conduce del tutto naturalmente ad individuare quale essenziale parametro di riferimento ai fini dello scrutinio di costituzionalità delle disposizioni che lo prevedono e disciplinano quello di cui all'art. 53 della Costituzione, con i corollari applicativi che derivano dalla sua



interazione con i criteri di ragionevolezza e parità di trattamento di cui all'art. 3 della Costituzione: è quindi sul significato costituzionale di tali disposizioni nel loro reciproco interagire, così come emergente dalla giurisprudenza della Corte, che occorre a questo punto soffermarsi, per poi mettere in evidenza i profili di attrito che ad avviso del Collegio, rispetto alla valenza precettiva delle stesse, manifesta la disciplina in questione.

17. - Come noto, l'art. 53, comma 1, della Costituzione nel disporre che «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva», afferma il principio di capacità contributiva, considerato vera e propria norma cardine dell'intero sistema tributario: esso infatti è presupposto e limite del potere impositivo dello Stato e, al tempo stesso, del dovere del contribuente di concorrere alle spese pubbliche, dovendosi interpretare detto principio come specificazione settoriale del più ampio principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione (Corte costituzionale, n. 10 del 2015, n. 258 del 2002, n. 341 del 2000 e n. 155 del 1963).

In tale duplice valenza, esso sancisce la funzione solidaristica del concorso alle spese pubbliche, atteggiandosi a fondamento del potere impositivo, ed esprime al contempo una funzione garantista poiché traccia anche il limite inferiore e superiore del prelievo, nel senso che solo chi ha capacità contributiva può essere tenuto a concorrere alle pubbliche spese e l'ammontare del prelievo tributario deve essere commisurato alla capacità contributiva del singolo («in ragione»).

18. - A livello dottrinale, occorre tenere nel debito conto le due possibili accezioni della capacità contributiva, in senso assoluto o relativo, fermo restando il nucleo concettuale comune riconducibile a situazioni espressive, in modo diretto o indiretto, di forza economica: secondo la teoria del limite assoluto, la capacità contributiva, letta in chiave eminentemente solidaristica alla luce dell'art. 2 della Costituzione, si esprime in quei fatti, direttamente o indirettamente, rivelatori *ex se* di ricchezza, ossia nella titolarità di situazioni giuridiche soggettive a contenuto patrimoniale, scambiabili sul mercato, che siano idonee a soddisfare ed estinguere l'obbligazione tributaria; di contro, la teorica del limite relativo, ponendosi in un'ottica redistributiva più affine alla logica egualitarista dell'art. 3 della Costituzione, valorizza quei presupposti socio-economici rilevanti ed espressivi di una capacità differenziata economicamente valutabile, in guisa da patrocinare una funzione di riparto del prelievo tributario informato a criteri redistributivi equi e ragionevoli suscettibili di rinvenire il presupposto di imposta anche in fatti non patrimoniali, purché naturalmente misurabili in senso economico, ancorché privi in via immediata della sostanza economica per far fronte all'obbligazione.

19. - La politica tributaria si è mossa pendolarmente tra questi due poli, esplorando dapprima i presupposti di imposta più immediatamente espressivi di forza economica come il reddito, il consumo e i trasferimenti di ricchezza, istituendo nel corso del tempo i tributi pilastro dell'intero ordinamento tributario come l'imposta sui redditi (IRPEF e IRES) e sui consumi (IVA, ormai settore armonizzato a livello unionale).

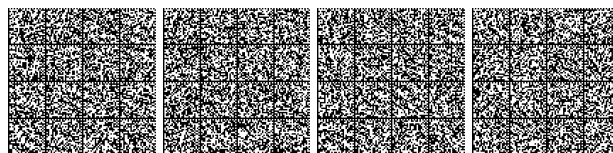
Dipoi, il legislatore tributario si è rivolto a fenomeni e grandezze economiche inedite affiancando spesso il prelievo fiscale a *rationes* extrafiscali: nel caso dell'IRAP, ad esempio, si è dubitato della sua compatibilità col principio di capacità contributiva perché l'imposta avrebbe assoggettato il contribuente ad un prelievo fiscale basato su una mera potenzialità di capacità contributiva — ancorata alla titolarità di un'organizzazione produttiva in sé idonea a generare un «valore aggiunto della produzione» — suscettibile di non tradursi in reddito nel caso in cui l'ammontare di retribuzioni e interessi passivi fosse uguale o superiore al valore della produzione netta.

La Corte costituzionale, con le sentenze n. 156/2001 e n. 103/2022, ha affermato che «rientra nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non arbitrarietà, la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice che sia rivelatore di ricchezza e non solamente dal reddito individuale».

20. - Quanto alle finalità extrafiscali, la poliedricità del diritto tributario si è spesso espressa nel campo delle cd. *tax expenditures* — esenzioni, deduzioni, detrazioni e altre agevolazioni — permeate da finalità promozionali di altri interessi pubblici.

Non è mancato tuttavia l'uso extrafiscale del tributo *ex se* estrinsecantesi nell'istituzione di tributi con finalità disincentivanti, nel senso di attenuare o inasprire l'imposizione in modo da condizionare le scelte dei produttori o dei consumatori-contribuenti, come ad esempio i tributi ambientali, volti ad internalizzare i costi delle esternalità negative (cd. *tassa pigouviana*), o la cd. «fiscalità nutrizionale» volta a scoraggiare il consumo di bevande o alimenti dannosi per la salute e promuovere stili di vita più sani (e conseguentemente meno gravosi sul sistema sanitario nazionale).

21. - A tale ultimo riguardo merita menzione la recente pronuncia del giudice delle leggi sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione, dell'art. 1, commi da 661 a 676, legge 27 dicembre 2019, n. 160, nella parte in cui ha assoggettato ad imposta sul consumo (c.d. *sugar tax*) i soli prodotti rientranti nelle voci NC 2009 e 2202 della nomenclatura combinata dell'Unione europea, ossia le bevande analcoliche ottenute con l'aggiunta di edulcoranti (aventi un titolo alcoolmetrico inferiore o uguale a 1,2 per cento in volume) e non anche altri prodotti alimentari, diversi dalle bevande, ma parimenti



contraddistinti dall'aggiunta di edulcoranti: con la sentenza n. 49 del 2024, la Corte ha escluso l'illegittimità di tale prelievo differenziale sul consumo di sole bevande con edulcoranti, premettendo che «il principio dell'eguaglianza tributaria, desumibile dal combinato disposto degli articoli 3 e 53 della Costituzione, 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 articoli 3 e 53 della Costituzione, 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 articoli 3 e 53 della Costituzione, 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)».

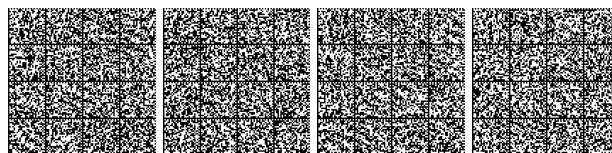
Nel caso ivi all'esame la Corte ha scrutinato positivamente la sussistenza di tale adeguata giustificazione obiettiva nella attestazione scientifica, accreditata da studi scientifici riversati in raccomandazioni di organismi internazionali, della nocività per la salute del consumo di queste bevande: tale *ratio* impositiva, chiaramente extrafiscale e ispirata ai principi dell'economia comportamentale, si pone «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».

In altre parole, per anticipare sin da questo momento un concetto enucleato in successive pronunce, «affinché il sacrificio recato ai principi di eguaglianza e di capacità contributiva non sia sproporzionato e la differenziazione dell'imposta non degradi in arbitraria discriminazione, la sua struttura deve coerentemente raccordarsi con la relativa *ratio* giustificatrice»: alla stregua di questa limpida *regula iuris* la cd. *sugar tax* ha superato il vaglio di costituzionalità.

22. - Particolarmente significativa per il caso che qui si affronta è anche la pronuncia della Corte sulla cd. «Robin Hood *tax*» istituita e regolata dall'art. 81, commi 16, 17 e 18, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, consistente in un prelievo aggiuntivo, qualificato «addizionale» all'imposta sul reddito delle società, pari al 5,5 per cento, da applicarsi alle imprese operanti in determinati settori, tra cui la commercializzazione di benzine, petroli, gas e oli lubrificanti, che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente, ponendo a carico dei soggetti passivi il divieto di traslazione sui prezzi al consumo (Corte costituzionale, sentenza n. 10 del 2015).

In tale occasione la Corte ha rimarcato che «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria»; piuttosto essa esige «un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (articoli 2 e 3 della Costituzione) (sentenza n. 341 del 2000, ripresa sul punto dalla sentenza n. 223 del 2012)».

23. - Pertanto, secondo gli orientamenti costantemente seguiti dalla giurisprudenza costituzionale, «non ogni modulazione del sistema impositivo per settori produttivi costituisce violazione del principio di capacità contributiva e del principio di eguaglianza. Tuttavia, 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. In ordine ai principi di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione, la Corte è, dunque, chiamata a verificare che le distinzioni operate dal legislatore tributario, anche per settori economici, non siano irragionevoli o arbitrarie o ingiustificate (sentenza n. 201 del 2014): cosicché in questo ambito il giudizio di legittimità costituzionale deve vertere «sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione» (sentenza n. 111 del 1997; *ex plurimis*, sentenze n. 116 del 2013 e n. 223 del 2012)».



24. - In estrema sintesi, il giudice delle leggi è tornato sul concetto già evidenziato in precedenza secondo cui «la possibilità di imposizioni differenziate deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta» (sentenze n. 142 del 2014 e n. 21 del 2005): nell'ipotesi della Robin Hood *tax* il giudice delle leggi ha pure ravvisato l'adeguatezza della *ratio* impositiva, ancorata nella complessa congiuntura economica segnata da spinte contraddittorie, costituite dall'insostenibilità dei prezzi per gli utenti e dalla eccezionale redditività dell'attività economica per gli operatori del petrolio, tale da costituire elemento idoneo a giustificare un prelievo differenziato che colpisse gli eventuali «sovra-profitti» congiunturali, anche di origine speculativa, del settore energetico e petrolifero.

Nondimeno, il tributo non ha superato lo scrutinio costituzionale a causa dell'intrinseca irragionevolezza della sua configurazione strutturale come maggiorazione di aliquota che si applica all'intero reddito di impresa, anziché ai soli «sovra-profitti», dell'assenza di una delimitazione del suo ambito di applicazione in prospettiva temporale o di meccanismi atti a verificare il perdurare della congiuntura economica che ne giustificasse l'applicazione e dell'impossibilità di prevedere meccanismi di accertamento idonei a garantire che gli oneri derivanti dall'incremento di imposta non si traducessero in aumenti del prezzo al consumo.

Invero, struttura dell'imposizione concretamente introdotta dal legislatore non si è raccordata coerentemente con la relativa *ratio* giustificatrice (Corte costituzionale, n. 10/2015).

25. - Proseguendo nella panoramica rivolta agli indirizzi evolutivi della giurisprudenza costituzionale, nella sentenza 1° giugno 2023, n. 108 (ma anche, tra le altre, nella sentenza 23 dicembre 2019, n. 288 e nella sentenza 27 giugno 2024, n. 111) è stato inoltre precisato che «in un contesto complesso come quello contemporaneo, dove si sviluppano nuove e multiformi creazioni di valore, il concetto di capacità contributiva non necessariamente deve rimanere legato solo a indici tradizionali come il patrimonio e il reddito, potendo rilevare anche altre e più evolute forme di capacità, che ben possono denotare una forza o una potenzialità economica».

26. - Proprio in virtù dell'adesione ad un concetto elastico ed aggiornato del principio di capacità contributiva, il quale, senza snaturarne l'essenza e la portata vincolante nei confronti delle opzioni legislative in materia, al fine di assicurarne coerenza e ragionevolezza, lo adegui, «nella prospettiva dell'uguaglianza e della solidarietà insite nel dovere inderogabile di concorrere alle pubbliche spese, alla moderna evoluzione dei dinamismi economici in un contesto in cui la ricchezza può sfuggire agli inquadramenti più tradizionali» (*cf.* la citata n. 111/2024), la Corte ha ritenuto non fondate le denunce di incostituzionalità riferite a disposizioni istitutive di tributi destinati a ricevere applicazione solo nei confronti di una determinata categoria, come, ad esempio, con riferimento alle imprese operanti nel mercato finanziario.

Si è in particolare ritenuto non «implausibile che il legislatore, nell'ambito di un periodo di crisi e nella comparazione con il mercato industriale, abbia desunto dall'appartenenza al mercato finanziario» uno specifico e autonomo indice di capacità contributiva, rilevante ai fini di un temporaneo intervento fiscale anticongiunturale, dati i «connotati di tipo oligopolistico» di tale mercato, da cui consegue, secondo la Corte, «che le imprese in esso operanti dispongono di un significativo potere di mercato, derivante anche da un certo grado (variabile in relazione ai servizi e ai settori) di anelasticità della domanda» (*cf.* la già citata sentenza n. 288 del 2019; ma vedi anche, in relazione al settore petrolifero, l'ugualmente citata sentenza n. 10 del 2015).

27. - Analogamente, con riferimento al criterio selettivo inteso a porre il tributo a carico delle imprese dotate di maggiori risorse economiche, è stato affermato (*cf.* la già menzionata sentenza n. 269 del 2017) che «non è irragionevole che le spese di funzionamento dell'autorità preposta al corretto funzionamento del mercato gravino sulle imprese caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento [con fatturato superiore a 50 milioni di euro] e dotate di considerevole capacità di incidenza sui movimenti delle relative attività economiche» (concetti recentemente ribaditi da Corte costituzionale, 21 marzo 2025, n. 34, in sede di scrutinio della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, nella parte in cui assoggetta le società di gestione del risparmio ad una imposta sui redditi delle società con una addizionale dell'8,5 per cento).

28. - Alla luce delle tracciate coordinate ermeneutiche, si tratta ora di verificare se l'imposizione differenziata, rispetto a quella gravante sulla collettività oltre che rispetto alle restanti categorie di operatori economici, del settore industriale e non, delineata dalle disposizioni in scrutinio sia ancorata «a una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta» (così le sentenze n. 10 del 2015, n. 142 del 2014 e n. 21 del 2005), in quanto, «affinché il sacrificio recato ai principi di eguaglianza e di capacità contributiva non sia sproporzionato e la differenziazione dell'imposta non degradi in arbitraria discriminazione, la sua struttura deve coerentemente raccordarsi con la relativa *ratio* giustificatrice» (*cf.*, in particolare, la citata sentenza n. 10/2015).



29. - Nel solco di tale filone giurisprudenziale, quindi, non basta, al fine di affermare la legittimità del tributo sotto tutti i profili costituzionalmente rilevanti, che l'indice di capacità contributiva ad esso sotteso non sia stato selezionato in modo arbitrario o ingiustificato, ma occorre anche verificare che i mezzi approntati ai fini della realizzazione dello scopo perseguito con la sua istituzione siano idonei ed a questo proporzionati, ovvero che lo scopo medesimo si traduca coerentemente nella struttura complessiva del tributo — improntando di sé tutti i suoi elementi costitutivi: il suo presupposto, la sua base imponibile ed il criterio di definizione della platea dei contribuenti interessati — in modo tale da giustificare una valutazione positiva in ordine alla «idoneità soggettiva» di questi ultimi «alla obbligazione d'imposta» (cfr., *ex plurimis*, Corte costituzionale, 21 maggio 2001, n. 155).

30. - Nel caso della fattispecie impositiva all'esame, sin dalla legge delega è stato chiaro che il prelievo prendeva di mira le «aziende che producono o commercializzano dispositivi medici» gravandole di un contributo non superiore allo 0,75 per cento — poi fissato al limite massimo dai decreti delegati — del fatturato, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, derivante dalla vendita al Servizio sanitario nazionale dei dispositivi medici e delle grandi apparecchiature.

31. - Non ravvisandosi *rationes* extrafiscali immediatamente evidenti dalla struttura dell'obbligazione e dalla disamina delle relazioni di accompagnamento dei testi legislativi, l'analisi della fattispecie tributaria in questione induce a ritenere che il legislatore non abbia assunto quale manifestazione di capacità contributiva, atta a sorreggere sul piano giustificativo l'imposizione del prelievo di cui si tratta, una (ipotetica) speciale redditività delle imprese del settore, eventualmente diversa e maggiore rispetto a quella delle imprese operanti in altri ambiti industriali o commerciali.

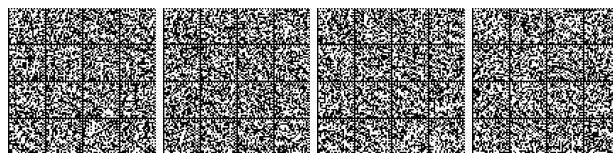
31.1. - Analogamente a quanto accaduto nel caso della cd. Robin Hood *tax* sopra ricordata, dichiarata incostituzionale, non viene infatti assunto come base imponibile l'utile o l'extra profitto, bensì il fatturato ottenuto dalle imprese che forniscono dispositivi medici al SSN, limitatamente a quello derivante da contratti di vendita, ovvero una grandezza economica che, a differenza del reddito, di per sé non è considerata dalle norme tributarie quale indice autonomo di capacità contributiva, in quanto rappresenta l'entità grezza dei ricavi, non depurata dai costi connessi allo svolgimento dell'attività produttiva, di cui rappresenta una voce significativa la spesa che le imprese che vendono dispositivi medici al SSN devono sostenere per produrre o comunque procurarsi quei prodotti.

31.2. - Che l'utile, inteso quale guadagno effettivo per il contribuente, rappresenti una misura oggettiva ed affidabile della sua capacità di concorrere al finanziamento della spesa pubblica si evince dal fatto che, ai sensi dell'art. 72 decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, presupposto dell'imposta sul reddito delle società è «il possesso dei redditi in denaro o in natura rientranti nelle categorie indicate nell'art. 6», mentre, ai sensi dell'art. 75, comma 1, del medesimo decreto del Presidente della Repubblica, essa «si applica sul reddito complessivo netto, determinato secondo le disposizioni della Sezione I del Capo II, per le società».

31.3. - Del resto, le imprese assoggettate al prelievo in questione conservano, pur a fronte del relativo obbligo di versamento, la soggezione al potere impositivo generale, anche per quanto concerne il reddito ricavato dall'attività di vendita di dispositivi medici al SSN, il cui fatturato, come si è detto, concorre alla determinazione della base imponibile del tributo di cui si tratta. Pertanto, per poter legittimamente considerare il fatturato quale manifestazione autonoma e non meramente duplicativa di capacità contributiva, occorrerebbe dimostrare che il relativo segmento di mercato si caratterizzi in modo peculiare, sì che la partecipazione ad esso, con i conseguenti vantaggi economici, possa ritenersi espressivo di una «forza», e quindi di una capacità di ricavare profitti dalla relativa attività, che non appartiene alle imprese che agiscono in altri ambiti di mercato.

32. - L'assunto patrocinato dalla difesa erariale e sostanzialmente fatto proprio dal giudice di prime cure si fonda sul fatto che le imprese incise dal contributo alimenterebbero dal punto di vista merceologico, sia nella fase produttiva che commerciale, uno specifico segmento di mercato — quello della vendita di dispositivi medici al SSN —, i cui canali di accesso ed il cui complessivo funzionamento sono presidiati, sin dal momento della sperimentazione dei prodotti che vi vengono trattati e per tutta la durata del loro ciclo di vita, da penetranti poteri di regolazione, autorizzazione, controllo e verifica tecnica della pubblica amministrazione, funzionali ad assicurare che le relative attività imprenditoriali si svolgano non solo in modo da non recare pregiudizio agli interessi pubblici alla tutela della salute e della sicurezza, ma anche al fine di conformarne lo svolgimento ad elevati *standards* di qualità e innovazione: poteri i cui costi di esercizio le disposizioni in esame si prefiggono di sostenere mediante l'apporto — esclusivo o concorrente — delle imprese medesime.

32.1. - Senonché, anche a seguire tale impostazione, non risulta — nemmeno alla luce delle allegazioni difensive della stessa Avvocatura generale dello Stato — che il mercato dei dispositivi medici e dei dispositivi medico-diagnostici *in vitro*, con particolare riguardo a quel sotto-mercato che vede quale controparte contrattuale dell'impresa fornitrice la P.A., si caratterizzi per l'assunzione da parte del fatturato generato dalle imprese del settore di profili — di tipo quantitativo o qualitativo — atti a connotarlo quale espressione autonoma di capacità contributiva, né comunque emerge che la commercializzazione dei dispositivi medici, con particolare riguardo a quella destinata a fornire al SSN le dotazioni



strumentali allo svolgimento delle sue funzioni essenziali di tutela della salute, si caratterizzi per condizioni di redditività più favorevoli rispetto a quelle del mercato generale ovvero per l'assenza di adeguata concorrenzialità, eventualmente conseguente all'esistenza di barriere all'ingresso o altro tipo di limitazione competitiva.

32.2. - I rilievi che precedono valgono *a fortiori* se si considera che il solo fatturato rilevante ai fini impositivi è quello connesso alla vendita diretta di dispositivi medici e dispositivi medico-diagnostici *in vitro* al SSN.

32.3. - Premesso che le forniture in parola, rivestendo le amministrazioni acquisite (in forma individuale o centralizzata) la veste di stazioni appaltanti, presuppongono lo svolgimento di procedure competitive conformate dalle regole contenute nel codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36) ed ispirate a principi di trasparenza, concorrenza e massima partecipazione (*cf.* art. 3 del codice, secondo cui «Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità»), deve escludersi *a priori* la sussistenza di elementi distorsivi del meccanismo concorrenziale o generativi di rendite di posizione in capo ad una determinata classe di operatori: elementi che peraltro giustificerebbero, ove esistenti, l'adozione di misure correttive, in funzione ripristinatoria di condizioni di sana competitività, piuttosto che la valorizzazione, in chiave indirettamente legittimante, delle stesse.

33. - Se, quindi, sulla base delle osservazioni che precedono, il riferimento al fatturato contenuto nelle disposizioni in questione non è direttamente funzionale alla emersione della capacità contributiva delle imprese sottoposte al prelievo, *sub specie* di *surplus* di redditività che esse ricavano dalla produzione e vendita di dispositivi medici, ne consegue che esso rileva ai soli fini della determinazione quantitativa del tributo, ovvero della fissazione della relativa base imponibile, ma che la giustificazione della opzione impositiva, dal punto di vista della legittimità costituzionale, dovrebbe essere individuata *aliunde*. Più precisamente si potrebbe ipotizzare, come emerge dalle sentenze della Corte con riferimento ad altre forme e tipologie di contribuzione, che il legislatore si sia prefisso di chiamare a concorrere ad una determinata spesa pubblica i soggetti che — alternativamente o congiuntamente — vi danno causa o ne traggono vantaggio o comunque, come nella specie, operano in un settore merceologico che, per le implicazioni che presentano i beni prodotti o commercializzati ai fini della tutela della salute e dell'interesse della P.A. all'assunzione di decisioni di acquisto improntate a razionalità ed efficienza, richiede peculiari poteri di controllo, monitoraggio e vigilanza in capo alla stessa.

34. - Così ripermendo il campo dell'indagine, e prima di procedere nel discorso, deve ritenersi che non sia di per sé indicativo di un trasmodamento della funzione legislativa dai binari della legittimità costituzionale la traslazione degli oneri finanziari connessi ad un fascio di attività pubbliche — articolate in una pluralità di procedure unificate dall'afferenza ad un nucleo comune di interessi pubblici e privati, quale è quello che avvince le molteplici funzioni riconducibili al governo dei dispositivi medici — dalla fiscalità generale, alla quale in precedenza quegli oneri erano imputabili, a quella particolare, incentrata sulla partecipazione contributiva di una determinata e ristretta categoria soggettiva di contribuenti. Ciò tanto più in quanto, come avvenuto nella specie, la revisione del sistema di finanziamento si accompagni, traendone occasione ed impulso, alla realizzazione di un organico intervento normativo di adeguamento della disciplina nazionale delle funzioni di governo dei dispositivi medici alla regolamentazione unionale della materia.

35. - Tuttavia, affinché siffatta operazione di rimodulazione, in chiave specializzante, della soggettività tributaria possa dirsi rispondente a canoni di ragionevolezza e parità di trattamento - i quali come si è visto, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, danno sostanza al principio costituzionale di capacità contributiva, arricchendolo di valenze ulteriori rispetto a quella meramente economicistica e connotandolo quale strumento di attuazione dei valori costituzionali di solidarietà e uguaglianza — occorre verificare che tale scelta rappresenti un punto di ponderato e consapevole equilibrio di tutti i valori, gli interessi e le esigenze in gioco: come chiarito dalla Corte, infatti, «nella Costituzione il dovere tributario, inteso come concorso alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva, è qualificabile come dovere inderogabile di solidarietà non solo perché il prelievo fiscale è essenziale — come ritenevano risalenti concezioni che lo esaurivano nel paradigma dei doveri di soggezione — alla vita dello Stato, ma soprattutto in quanto esso è preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi: sia quelli sociali — come, ad esempio, la tutela della salute, che peraltro deve essere assicurata gratuitamente agli indigenti (art. 32, primo comma, della Costituzione) — sia gran parte di quelli civili (si pensi alla spesa necessaria per l'amministrazione della giustizia, che è funzionale a garantire anche tali diritti). È infatti da tale legame, anche in forza della funzione redistributiva dell'imposizione fiscale e del nesso funzionale con l'art. 3, secondo comma, della Costituzione, che discende la riconducibilità del dovere tributario al crisma dell'inderogabilità di cui all'art. 2 della Costituzione, che rende, oltretutto, di immediata evidenza come il disattendere rechi pregiudizio non a risalenti paradigmi ma in particolare al suddetto sistema dei diritti. Tale qualifica, tuttavia, dato il contesto sistematico in cui si colloca, si giustifica solo nella misura in cui il sistema tributario rimanga saldamente ancorato al complesso dei principi e dei relativi bilanciamenti che la Costituzione prevede e consente, tra cui, appunto, il rispetto del principio di capacità contributiva (art. 53 della Costituzione)» (*cf.* la citata sentenza n. 288 del 2019).



36. - Ebbene, nel quadro dei richiamati insegnamenti della Corte costituzionale, ritiene il Collegio che in tanto possa giustificarsi una pretesa contributiva finalizzata al reperimento delle risorse necessarie al funzionamento di determinate funzioni di pubblico interesse, in quanto coloro cui il relativo onere venga accollato si trovino in una relazione particolare e differenziata, rispetto alla collettività, con tali funzioni, tale da giustificare l'accollo ad essi del relativo «costo sociale»: vuoi perché esse siano destinate al soddisfacimento di interessi propri ed esclusivi di quei soggetti, secondo il principio «*cuius commoda, eius incommoda*», vuoi perché quelle funzioni siano volte alla prevenzione di un rischio che l'attività imprenditoriale, in mancanza di adeguati controlli, sia intrinsecamente atta a generare, vuoi, infine, per la posizione privilegiata e dominante che quei soggetti assumano in un determinato ambito di attività economicamente rilevante, anche in ragione della titolarità di diritti speciali ed esclusivi, sì da identificarli quali principali, se non esclusivi, beneficiari degli effetti virtuosi che la relativa organizzazione di mercato è in grado di generare e da giustificare la loro corrispondente partecipazione ai costi ed agli oneri che essa comporta.

36.1. - Così, ad esempio, nel caso del prelievo contributivo a carico delle società di gestione aeroportuale finalizzato al finanziamento dei servizi antincendio negli aeroporti, previsto dall'art. 1, comma 1328, legge 27 dicembre 2006, n. 296, la Corte, con la sentenza 8 luglio 2025, n. 100, al fine di respingere le relative censure di incostituzionalità per contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione, ha rilevato che esso «individua, quale presupposto oggettivo del tributo, il traffico generato, espressamente definito quale indice della capacità contributiva. Esso si riferisce all'insieme dei movimenti che coinvolgono passeggeri, aeromobili e merci in arrivo e in partenza da uno scalo e rappresenta un indicatore chiave per misurare l'attività e l'impatto di un aeroporto sul territorio. È composto dal numero totale di decolli e atterraggi, includendo sia voli commerciali che privati, dal numero di passeggeri che partono, arrivano o transitano (anche senza cambiare aereo) e dalla quantità di merci e posta trasportate. Il traffico generato, pertanto, non è solo un dato tecnico, ma opera da motore economico finalizzato a creare ricchezza, che è indice della capacità economica dell'aeroporto. Tale presupposto del tributo è stato pertanto correttamente riferito dal legislatore alle società di gestione aeroportuale e non ad altri soggetti che pure beneficino dell'infrastruttura aeroportuale».

Ha altresì evidenziato la Corte, con la predetta sentenza, che «la previsione del concorso alle spese antincendio trova, quindi, fondamento logico-sistematico nella responsabilità, attribuita dall'ordinamento al gestore aeroportuale, di organizzare e amministrare l'esercizio complessivo dell'aeroporto in concessione. La scelta del legislatore si radica nella circostanza che il gestore aeroportuale è il soggetto che per legge utilizza le infrastrutture aeroportuali, usufruendo di una concessione che ne permette lo sfruttamento economico e che, peraltro, gode dei diritti aeroportuali (art. 2 della direttiva 2009/12/CE)».

36.2. - Analogamente, nel caso del già richiamato contributo funzionale al finanziamento dell'AGCM, previsto a carico dei soli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro, la Corte, con la già citata sentenza n. 269 del 2017, richiamata anche dalle sentenze appellate, ha chiarito che «il tributo in esame ... non ha come sua *causa impositionis* un reddito, ma intende ripartire gli oneri economici relativi alla prestazione di un servizio pubblico (la tutela della concorrenza e il funzionamento del mercato) fra i soggetti che giustificano l'esistenza di un'autorità garante della concorrenza e che nei fatti maggiormente impegnano la sua attività. In questo senso il fatturato, quale misura del volume d'affari, non esprime (e non potrebbe esprimere) la misura di un reddito che si vuole colpire e neppure la misura della redditività dell'impresa (intesa come capacità di retribuire i fattori di produzione)».

37. - Le due fattispecie appena richiamate, accomunate a quella in esame dal fatto che in entrambi i casi il prelievo è destinato al finanziamento di attività di interesse pubblico, ne differiscono in modo decisivo sotto altri profili.

37.1. - Nel primo caso, il prelievo, pur avendo carattere qualitativamente selettivo al pari di quello in questione (in quanto si rivolge ad una determinata categoria di contribuenti, identificata dalla appartenenza ad uno specifico segmento di mercato o ambito operativo), si indirizza ai soli soggetti che assumono una posizione dominante (dal punto di vista economico ed organizzativo, rafforzata sul piano giuridico dalla titolarità di un rapporto concessorio) nell'ambito dello specifico contesto in cui si svolge la loro attività (caratteristica che non è predicabile per i produttori/fornitori di dispositivi medici e dispositivi medico-diagnostici *in vitro*, la cui attività produttiva/commerciale, anche quando mette capo a forniture indirizzate al SSN, si svolge in un contesto di tipo esclusivamente privatistico, pur se sottoposto al controllo della P.A., e si distingue da quella generale solo per la specificità dei prodotti che ne costituiscono oggetto).

Né, da questo punto di vista, la contribuzione *de qua* potrebbe trovare giustificazione in una eventuale posizione dominante — per ragioni giuridiche, economiche o tecnologiche — che avrebbero le imprese del settore, non essendo la stessa oggettivamente ravvisabile, atteso che, ad esempio, la circostanza per la quale lo svolgimento della relativa attività richiede un particolare *know how*, maturato nel corso del tempo ed in forza di costosi investimenti in ricerca e sviluppo, non sembra oggettivamente rappresentare una invalicabile barriera all'ingresso di nuovi operatori.

37.2. - Nel secondo caso, la selettività del prelievo è di tipo quantitativo, in quanto, pur rivolgendosi alla generalità delle imprese, a differenza del contributo in questione che si rivolge esclusivamente ai produttori e fornitori di dispositivi medici e di dispositivi medico-diagnostici *in vitro*, è circoscritto a quelle aventi un fatturato superiore a 50 milioni di euro.



A tale riguardo, la soglia di fatturato rilevante, introdotta dall'art. 1, comma 418, legge n. 199/2025, nella misura pari o superiore a 50.000 euro di fatturato, non risulta da sola sufficiente, per la sua entità non particolarmente significativa, ad accreditare sotto il profilo costituzionale le disposizioni in questione, nel solco di quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 269 del 2017.

Invero, la sentenza n. 269 del 2017, nel ritenere che la contribuzione a carico di una determinata categoria di imprese — selezionate sulla base del fatturato e, quindi, della dimensione economica delle stesse — potesse trovare giustificazione nella finalità di «ripartire gli oneri economici relativi alla prestazione di un servizio pubblico (la tutela della concorrenza e il funzionamento del mercato) fra i soggetti che giustificano l'esistenza di un'autorità garante della concorrenza e che nei fatti maggiormente impegnano la sua attività», ha osservato — ma con riferimento, come si è detto, ad una fattispecie in cui la soglia di fatturato che faceva scattare l'obbligo contributivo era (ed è) pari a 50 milioni di euro — che «il legislatore ha ritenuto di dover assoggettare alla contribuzione obbligatoria i soli soggetti economici il cui fatturato supera una determinata soglia: non è irragionevole che le spese di funzionamento dell'autorità preposta al corretto funzionamento del mercato gravino sulle imprese caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento e dotate di considerevole capacità di incidenza sui movimenti delle relative attività economiche».

Nel caso di specie, invece, sono esentate dal contributo solo le imprese «il cui fatturato derivante dalla vendita diretta al Servizio sanitario nazionale sia inferiore, per l'anno di riferimento, a euro 50.000».

37.3. - Inoltre, in contrapposizione alla limpida simmetria del prelievo contributivo a carico delle società di gestione aeroportuale finalizzato al finanziamento dei servizi antincendio negli aeroporti, rinvenibile nella responsabilità, attribuita dall'ordinamento al gestore aeroportuale, di organizzare e amministrare l'esercizio complessivo dell'aeroporto in concessione, nell'ipotesi del contributo al Fondo si ravvisa una irriducibile asimmetria tra la platea dei soggetti contribuenti e quella degli operatori economici beneficiari dell'esercizio delle funzioni di governo dei dispositivi medici. Le funzioni elencate nel decreto ministeriale impugnato travalicano con tutta evidenza il perimetro delle commesse pubbliche per la fornitura di dispositivi medici agli enti del SSN, per estendersi in chiave sistemica all'intero settore dei dispositivi medici, come nel caso della gestione e del funzionamento dell'Osservatorio nazionale dei prezzi (art. 5, comma 2, lettera b), decreto ministeriale impugnato) o della gestione banche dati, delle attività connesse al tracciamento dei dispositivi medici e delle indagini cliniche (art. 3, comma 3, decreto ministeriale impugnato).

37.4. - *Mutatis mutandis*, quand'anche l'imposizione si rivolgesse alla totalità degli operatori del settore, come nell'ipotesi del contributo per il funzionamento dell'AGCM, non potrebbe sottrarsi il dato cruciale che i contributi per il funzionamento delle autorità regolatorie rispondono al principio di autofinanziamento delle autorità indipendenti in ragione dell'emergere di nuove funzioni pubbliche, regolatorie e latamente giurisdizionali, istituzionalizzate per il corretto funzionamento dei mercati.

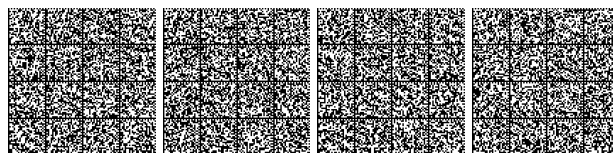
Di contro, il contributo in parola si correla all'esercizio di funzioni in parte di amministrazione attiva (es. registrazione dei fabbricanti e dei mandatarî degli importatori), in parte di indirizzo e regolazione, peraltro non necessariamente di nuova previsione, che pertengono ad organismi governativi già operativi, come le Direzioni ministeriali competenti, l'AGENAS e le strutture competenti di regioni e province autonome.

38. - Deve inoltre osservarsi che le attività di Governo dei dispositivi medici non sono finalizzate al soddisfacimento (diretto ed esclusivo) di interessi propri dei produttori/fornitori, ma perseguono l'obiettivo di interesse generale di garantire che quei dispositivi, una volta resi disponibili sul mercato, siano conformi ai requisiti di qualità e sicurezza previsti dalla normativa europea e sottoposti ai controlli necessari a garantirne la funzionalità alla rispettiva destinazione d'uso.

Siffatto interesse non può ritenersi contrapposto a quello dei produttori/fornitori di dispositivi medici, ma è destinato a coniugarsi con esso, nel quadro di un'ideale alleanza teleologica tra amministrazione e produttori/fornitori, essendo evidente che anche questi ultimi, pur nel perseguimento delle loro strategie commerciali, sono interessati a collocare sul mercato prodotti conformi alla normativa in materia di qualità e sicurezza, trattandosi di condizione necessaria per accreditarli come operatori affidabili e per consentire ad essi di mantenere e consolidare la loro posizione commerciale.

38.1. - È vero che, come si è detto, la sperimentazione, produzione e messa in commercio dei dispositivi medici sono sottoposte ad una stringente regolamentazione e che il loro svolgimento nel rispetto degli *standards* di qualità e sicurezza previsti dalla normativa europea presuppone l'attuazione di protocolli, il superamento di controlli e l'esecuzione di adempimenti registrativi funzionali ad assicurare la scrupolosa osservanza di quella disciplina, sì che le relative funzioni di governo sono in ultima analisi preordinate, anche nell'interesse dei fabbricanti/fornitori che traggono un lucro dalla loro attività, a consentire il libero commercio di quei prodotti.

Tuttavia, non può trascurarsi che l'esistenza di un mercato dei dispositivi medici, caratterizzato dalla competizione tra gli operatori del settore anche attraverso la ricerca di soluzioni tecnologicamente avanzate in grado di fornire risposte efficaci alle nuove e sempre più complesse esigenze diagnostiche e terapeutiche dei cittadini, costituisce la condizione per consentire al SSN di assolvere adeguatamente al suo compito primario di tutela della salute della collettività.



38.2. - Lo stesso art. 32 della Costituzione assegna alle istituzioni della Repubblica un ruolo attivo al fine di assicurare la tutela della salute e tale ruolo presuppone lo svolgimento di una funzione non meramente conservativa delle condizioni di benessere esistenti in un determinato momento storico, ma promozionale in vista del progressivo miglioramento di quelle condizioni, attraverso la valorizzazione e l'incentivazione delle attività tecnico-scientifiche che, pur se svolte in forma imprenditoriale (e quindi in un'ottica prevalente di perseguimento del lucro), migliorano la qualità e la diversificazione delle procedure terapeutiche e degli strumenti disponibili per la loro efficace attuazione.

38.3. - Da tali rilievi, ad avviso del Collegio, consegue che non può sostenersi che il sistema di governo dei dispositivi medici ruoti finalisticamente intorno all'interesse imprenditoriale degli operatori (produttori e fornitori) del settore, restando questo pur sempre ancillare e strumentale alla realizzazione dell'interesse costituzionale alla tutela della salute.

38.4. - L'assenza di una correlazione funzionale, anche indiretta, tra le funzioni finanziate, nel disegno legislativo, dal Fondo e l'interesse degli operatori del settore è ancora più evidente con riguardo ad una delle funzioni ricondotte dallo stesso legislatore al governo dei dispositivi medici, ovvero quella relativa al programma nazionale di valutazione dei dispositivi medici «HTA» (*Health technology assessment*) attribuita all'AGENAS dall'art. 22, decreto legislativo n. 137/2022 e per il cui finanziamento l'art. 28, comma 6, del medesimo decreto legislativo vincola un terzo delle risorse del Fondo.

Premesso che trattasi, in estrema sintesi, delle attività funzionali alla valutazione delle tecnologie sanitarie sotto i profili clinico, economico, organizzativo, etico e sociale, destinate a supportare le decisioni pubbliche relative alla introduzione delle stesse nella pratica clinica sulla base delle evidenze scientifiche all'uopo necessarie, deve osservarsi che, proprio perché strumentali a garantire l'efficienza e l'economicità dei processi decisionali del SSN in materia di utilizzo dei dispositivi medici, esse esauriscono la loro utilità, anche dal punto di vista della razionalizzazione della spesa sanitaria, nell'ambito organizzativo della P.A., con la conseguenza che è difficilmente configurabile, rispetto alle stesse, quel legame di reciproco vantaggio che lega le altre attività di governo dei dispositivi medici ai produttori/fornitori degli stessi.

39. - È vero che, come si è detto, il governo dei dispositivi medici si svolge ed articola in una serie molteplice e variegata di attività di carattere preliminare e preparatorio rispetto a quella immediatamente preordinata alla organizzazione ed esecuzione della prestazione assistenziale, di cui il dispositivo medico costituisce lo strumento esecutivo o comunque il mezzo per assicurarne l'efficacia e l'appropriatezza (si pensi, esemplificativamente, alle indagini cliniche preordinate alla immissione in commercio di un dispositivo medico, previste dall'art. 16 decreto legislativo n. 137/2022), e che sovente il risultato di tali attività non raggiunge l'utente finale né soddisfa il suo bisogno assistenziale, ma si esaurisce nel rapporto tra azienda produttrice di dispositivi medici ed organi di controllo e vigilanza, impegnando conseguentemente, anche dal punto di vista finanziario, l'apparato pubblico preposto al governo dei dispositivi medici senza che alcun diretto beneficio ne discenda a vantaggio della collettività.

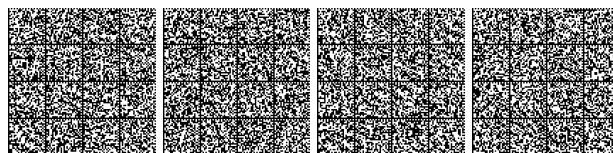
Tuttavia, non solo le suddette attività sono comunque strumentali alla immissione sul mercato di dispositivi rispondenti ad elevati requisiti di qualità ed efficienza, con i connessi (anche se indiretti) benefici per la collettività, ma delle stesse non beneficiano le imprese che commercializzano i medesimi dispositivi, le quali — come meglio si dirà *infra* — si collocano all'ultimo livello della relativa catena produttivo-distributiva.

40. - In ogni caso, anche a voler valorizzare nella sua più ampia latitudine la componente solidaristica intrinseca ad un sistema di relazioni economiche che, come quello concernente i dispositivi medici ed i dispositivi medico-diagnostici *in vitro*, gravita funzionalmente intorno alla tutela della salute, non può non richiamarsi, sulla scorta della citata giurisprudenza costituzionale, la duplice anima del principio di capacità contributiva.

40.1. - Questo, sebbene orientato all'attuazione dei diritti economici e sociali secondo criteri di solidarietà ed uguaglianza, presuppone pur sempre l'accertamento della «idoneità soggettiva all'obbligazione tributaria» in capo al contribuente, ovvero una peculiare condizione economica che lo distingue dalla collettività e giustifica la creazione, in via eccezionale perché derogatoria delle generali caratteristiche di universalità ed uniformità del sistema tributario, di un microsistema impositivo che in quella condizione possa rinvenire il suo indispensabile supporto costituzionale.

40.2. - Di tale condizione non risulta tuttavia esservi traccia evidente con riguardo al tributo in parola, sia in generale sia, *a fortiori*, con riferimento ai produttori/fornitori che forniscono i dispositivi medici al SSN (ovvero, in una prospettiva di carattere oggettivo, nell'attività di fornitura di tali dispositivi al SSN).

Come si è detto, infatti, tale tipologia di forniture presuppone lo svolgimento di gare, improntate al principio di concorrenzialità, ed il conseguimento dell'aggiudicazione, quale che sia il metodo prescelto dalla stazione appaltante, richiede un attento bilanciamento da parte dei concorrenti tra elementi qualitativi ed economici delle offerte, nell'ambito del quale l'aspirazione alla massimizzazione dell'utile è inevitabilmente controbilanciato dall'esigenza di assicurare la competitività delle stesse.



40.3. - A ciò deve aggiungersi che le funzioni di Governo che presentano un più immediato nesso strumentale con l'interesse individuale dei fornitori/fabbricanti costituiscono oggetto di un autonomo sistema di finanziamento, basato su criteri di tipo tariffario, cui si riferiscono gli articoli 111, comma 1, e 104, comma 1, identicamente formulati, rispettivamente del regolamento 2017/745/UE e del regolamento 2017/746/UE, ai sensi dei quali «il presente regolamento non pregiudica la possibilità che gli Stati membri riscuotano tariffe per le attività stabilite nel presente regolamento, purché l'entità delle tariffe sia stabilita in maniera trasparente e sulla base dei principi del recupero dei costi».

40.4. - In aderenza alla suddetta indicazione unionale, il legislatore nazionale ha fissato il principio della remunerazione a tariffa delle attività aventi ad oggetto l'erogazione di servizi di carattere individuale.

Specificamente, l'art. 19, comma 5, decreto legislativo n. 137/2022, dispone che «i costi delle attività di verifica, accertamento e controllo svolte dal Ministero della salute sono a carico dell'operatore economico»; l'art. 30, comma 1, decreto legislativo n. 137/2022, ha disposto che «con uno o più decreti del Ministro della salute, adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono determinate, sulla base del costo effettivo del servizio reso, le tariffe per le attività previste dal regolamento e le relative modalità di pagamento, da aggiornare con cadenza almeno triennale».

In attuazione della citata disposizione è stato emanato il decreto ministeriale 7 agosto 2025, recante «Determinazione delle tariffe per i servizi resi nell'ambito del regolamento (UE) 2017/745 relativo ai dispositivi medici».

40.5. - Residuano quindi, quali funzioni al cui finanziamento è destinato il Fondo, quelle sole che interessano trasversalmente ed indivisibilmente tutti gli operatori del settore: ciò che induce a dubitare della ragionevolezza della scelta di porre a carico dei medesimi soggetti, già sottoposti al pagamento di tariffe per le attività di carattere individuale e per una quota residuale delle funzioni di governo del settore, un ulteriore prelievo di natura tributaria, derogando ai richiamati principi di universalità ed uniformità che informano l'imposizione tributaria.

41. - Peraltro, a differenza che nelle ipotesi esaminate dalla Corte costituzionale ed innanzi richiamate, in cui le attività al cui finanziamento era destinato il prelievo avevano carattere oggettivamente circoscritto ed era conseguentemente determinato — o quantomeno determinabile — il relativo fabbisogno finanziario, quelle inerenti al governo dei dispositivi medici sono determinabili — e sono state di fatto determinate in sede di decretazione ministeriale — solo *a posteriori*, sulla scorta di una inedita inversione del percorso decisionale che presiede alla istituzione di un tributo di scopo, il quale dovrebbe muovere dalla ricognizione delle esigenze di finanziamento (al netto di quelle cui si provveda *aliunde*, come nella specie con lo strumento tariffario), per poi approdare alla esatta determinazione dei mezzi con i quali soddisfarle.

41.1. - Nella fattispecie in esame, invero, l'istituzione del Fondo è coincisa con la ridefinizione, sulla spinta dei citati regolamenti UE, delle funzioni di Governo in questione, in una fase quindi in cui non era possibile determinare univocamente l'ammontare delle risorse derivante dall'integrazione tra l'ordinamento nazionale e quello unionale e necessarie a garantire l'effettività della stessa, nel segno della previsione europea (art. 101 del regolamento 2017/745/UE) secondo cui «Gli Stati membri designano l'autorità o le autorità competenti per l'attuazione del presente regolamento. Essi attribuiscono a tali autorità le facoltà, le risorse, le attrezzature e le conoscenze necessarie per l'adeguato espletamento dei loro compiti a norma del presente regolamento».

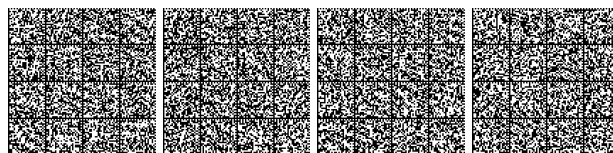
41.2. - Del resto, l'assenza di una chiara percezione dell'apporto finanziario necessario all'esercizio di quelle funzioni — con le conseguenti ricadute sulla effettiva necessità di istituire un apposito Fondo per farvi fronte e sulla corretta determinazione della misura del contributo, e, quindi, sulla ragionevolezza delle relative disposizioni — emerge chiaramente dalla Relazione tecnica a corredo del disegno di legge delega, nella quale si opera la stima del gettito presumibilmente derivante dal Fondo ma non del fabbisogno finanziario delle autorità preposte all'esercizio delle funzioni di Governo.

41.3. - Da questo punto di vista, non può nemmeno trascurarsi che trattasi di competenze svolte, in maniera promiscua ed indistinta, da parte degli stessi organi amministrativi deputati allo svolgimento di altre funzioni inerenti al settore sanitario (si pensi tra tutti alla Direzione generale dei dispositivi medici e del servizio farmaceutico del Ministero della salute, di cui si occupa l'art. 5 del decreto ministeriale 29 dicembre 2023).

Invero, proprio la difficile separazione, finanziaria e contabile, delle attività relative al governo dei dispositivi medici rispetto alle altre svolte dalle medesime unità organizzative della pubblica amministrazione rende evanescente la finalità del tributo in questione, finalità che, invece, costituisce un elemento essenziale dei tributi di scopo e presupporrebbe la chiara identificazione sia delle attività al cui finanziamento esso è destinato che del relativo fabbisogno finanziario.

42. - I precedenti rilievi inducono a porre in evidenza un ulteriore profilo di irragionevolezza delle disposizioni in esame, in quanto non derivanti da un adeguato ed equilibrato bilanciamento tra le esigenze finanziarie dell'amministrazione e l'interesse delle imprese del settore ad esercitare il loro diritto di iniziativa economica senza condizionamenti non direttamente imposti dal perseguimento di obiettivi socialmente rilevanti.

42.1. - Invero, a fronte di un apporto tributario non calibrato, sulla scorta di stime effettive e documentate, rispetto al fabbisogno finanziario del settore pubblico che dovrebbe beneficiarne (e che quindi, *a contrario*, non risulta nemmeno commisurato in termini tali da garantirne l'autonomia finanziaria), viene imposto agli operatori economici interessati o



di subire l'impatto economico negativo dell'obbligo di versamento — con i conseguenti effetti perturbatori sulla valutazione di convenienza sottesa alla scelta di partecipare alle gare, fino ad arrivare, laddove ne derivi una significativa erosione dell'utile atteso, alla diminuzione del relativo tasso di concorrenzialità — o di trasferirne i costi sugli acquirenti, con i conseguenti effetti negativi sui complessivi equilibri di bilancio e l'azzeramento dell'effetto utile che la creazione del Fondo dovrebbe determinare (manlevando la fiscalità generale della quota corrispondente all'apporto del Fondo).

43. - I dubbi di questo giudice in ordine alla legittimità costituzionale delle disposizioni in discorso non attengono, come si è visto finora, solo alla esistenza di una idonea *ratio* giustificativa, ma anche al modo con il quale il legislatore ha strutturato la fattispecie impositiva, nel segno della verifica della «sussistenza di un rapporto di connessione razionale e di proporzionalità tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che lo stesso ha inteso perseguire» (cfr. la citata sentenza della Corte costituzionale n. 111 del 2024): ciò con particolare riguardo alla limitazione del fatturato rilevante a quello derivante dalla vendita diretta di dispositivi medici e dispositivi medico-diagnostici *in vitro* al SSN.

44. - In via preliminare, occorre chiarire che, laddove il legislatore fa riferimento al «fatturato derivante dalla vendita al SSN dei dispositivi medici», intende circoscrivere la base applicativa del tributo alle forniture di cui siano destinatari gli enti pubblici titolari di funzioni e servizi sanitari e non le istituzioni private operanti in regime autorizzatorio o di accreditamento.

44.1. - Concorrono in tale direzione interpretativa molteplici indici normativi, tra i quali:

l'art. 8-*quater*, comma 2, decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, il quale, nel prevedere che «La qualità di soggetto accreditato non costituisce vincolo per le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale a corrispondere la remunerazione delle prestazioni erogate, al di fuori degli accordi contrattuali di cui all'art. 8-*quinquies*», chiaramente distingue tra gli enti del SSN ed i soggetti accreditati delegati all'esercizio di funzioni sanitarie;

l'art. 1, comma 417, legge 30 dicembre 2025, n. 199, il quale, nello stabilire, come già ricordato, che «L'espressione «vendita al Servizio sanitario nazionale», di cui agli articoli 15, comma 2, lettera *h*), della legge 22 aprile 2021, n. 53, e 28, comma 1, del decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 137, si intende riferita alla sola vendita diretta al Servizio sanitario nazionale», vuole evidentemente escludere dal perimetro applicativo del Fondo le vendite «indirette» al SSN, ovvero quelle mediate dagli acquisti effettuati direttamente dai soggetti accreditati.

45. - Ciò premesso, deve osservarsi che le attività in cui si compendia il governo dei dispositivi medici — vuoi che precedano, vuoi che accompagnino e vuoi che seguano l'immissione sul mercato dei dispositivi medici — non sono strettamente correlate alla fase di finalizzazione commerciale della sequenza produttiva-distributiva, la quale semmai presuppone il possesso da parte dei dispositivi oggetto di fornitura di tutti i requisiti di conformità e di tutte le certificazioni richieste dalla disciplina vigente (che, nell'ambito delle procedure di gara espletate dalla P.A., rappresentano altrettanti requisiti minimi dei beni che ne costituiscono oggetto, solitamente previsti a pena di esclusione).

45.1. - Ebbene, proprio perché quelle attività prescindono da uno specifico collegamento con la commercializzazione dei dispositivi, in quanto vengono svolte a monte o *a latere* della stessa, esse prescindono dalla natura — pubblica o privata — del futuro acquirente: pertanto, non presenta una plausibile giustificazione far gravare i relativi oneri sulle sole imprese che concludono la filiera commerciale e, peraltro, solo su quelle che, a tal fine, entrano in contatto con l'acquirente finale pubblico.

45.2. - Del resto, lo stesso legislatore, evidentemente conscio che le attività che sono alla base delle funzioni di Governo del settore non sono (o comunque non sono solo) quelle di carattere commerciale, ha ricompreso nell'ambito dei contribuenti, almeno astrattamente, anche i «produttori».

Questi tuttavia, di per sé considerati (e quindi laddove non assumano anche la veste di «fornitori» e non maturino un fatturato derivante dalla vendita di dispositivi medici al SSN), restano sottratti a qualsiasi obbligo contributivo: invero, sebbene le disposizioni in questione imputino quest'ultimo sia alle imprese che «producono» sia a quelle che «commercializzano» dispositivi medici, evidentemente sul presupposto che l'attività di entrambe costituisca oggetto, indirettamente o indirettamente, delle funzioni di Governo, esso finisce di fatto per gravare esclusivamente sulle seconde, essendo la base imponibile del tributo collegata al fatturato derivante dalla vendita («diretta», come chiarito in sede di interpretazione autentica dal citato art. 1, comma 417, legge n. 199/2025) di dispositivi medici al SSN.

46. - Dai rilievi che precedono discende che non risulta avere una plausibile giustificazione oggettiva far gravare il prelievo in discorso sui soli fornitori e non sugli operatori che svolgono esclusivamente l'attività di produzione dei dispositivi medici nonché, tra i primi, sui soli soggetti che riforniscono la pubblica amministrazione e non su quelli che, ad esempio, svolgano l'attività di commercializzazione a favore di soggetti privati accreditati o semplicemente autorizzati, anch'essi trovandosi — in quanto ne traggono indirettamente beneficio o comunque sono destinatari delle relative funzioni di Governo — in una relazione speciale con queste ultime, ove in essa debba rinvenirsi il titolo giustificativo del tributo.



46.1. - Nemmeno, da quest'ultimo punto di vista, può attribuirsi rilievo decisivo, ad avviso del Collegio, al fatto che, come dedotto dalla difesa erariale (sebbene senza specifiche allegazioni probatorie), quelle a favore del SSN sono quantitativamente prevalenti (nella misura di circa il 75%), nell'ambito delle complessive forniture di dispositivi medici e di dispositivi medico-diagnostici *in vitro*, dal momento che, proprio perché non è instaurabile una rigida correlazione tra categorie di fornitori e destinatari delle forniture, e quindi ciascun fornitore può trovarsi a fornire strutture sanitarie pubbliche o private, non è possibile individuare *a priori* una tipologia di fornitori che impegnano maggiormente le attività di Governo e dei dispositivi medici e nei cui soli confronti sia individuabile l'indice di capacità contributiva giustificativo del prelievo.

46.2. - La capacità contributiva, invero, nella prospettiva costituzionale, è attributo soggettivo, *sub specie*, come si è detto, di «idoneità soggettiva all'obbligazione di imposta», per cui non si presta ad accertamenti «a geometria variabile», a seconda cioè della mutevole posizione che la singola impresa occupa nel settore di riferimento.

46.3. - Peraltro, come si è detto, le attività di sperimentazione, produzione e messa in commercio dei dispositivi medici si collocano a monte di quelle di vera e propria commercializzazione, per cui le stesse «impegnano» le funzioni di Governo del settore indipendentemente da quelli che saranno gli sbocchi commerciali — ed a favore di quali soggetti questi opereranno — dei prodotti di quelle attività.

46.4. - Da questo punto di vista, le disposizioni in esame, alla luce della giustificazione che ne offre la difesa erariale, tradiscono anche la loro contraddittorietà — indice a sua volta di irrazionalità e arbitrarietà legislativa — laddove, pur testualmente attribuendo al fatturato derivante dalla vendita di dispositivi medici e dispositivi medico-diagnostici *in vitro* a favore del SSN valore di mero parametro di commisurazione (o base imponibile) del tributo, nel valorizzare — secondo la prospettazione difensiva erariale — il ruolo asseritamente preminente delle forniture con il SSN anche ai fini della giustificazione dello stesso (essendo, si sostiene, quelle che maggiormente «impegnano» le autorità preposte al governo del settore), trascurano che, in realtà, l'oggetto delle funzioni di governo dei dispositivi medici non è l'attività di commercializzazione, quale che sia il suo destinatario (pubblico o privato), ma l'attività di sperimentazione, produzione e messa a disposizione che la precede o l'accompagna.

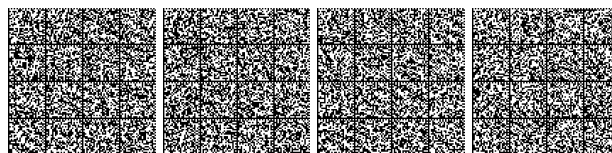
46.5. - Peraltro, la differenziazione tra settore pubblico e privato, ai fini applicativi del tributo in discorso, confligge con il principio costantemente affermato da questo Consiglio di Stato, nel senso che «gli operatori privati — in quanto impegnati, insieme alle strutture pubbliche, a garantire l'essenziale interesse pubblico alla corretta ed appropriata fornitura del primario servizio della salute — non possono considerarsi estranei ai vincoli oggettivi e agli stati di necessità conseguenti al Piano di rientro, al cui rispetto la regione è obbligata» (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sezione III, 14 maggio 2025, n. 4124): ciò a dimostrazione del fatto che tra settore pubblico e privato del complessivo sistema sanitario non è tracciabile una linea di demarcazione così rigida ed assoluta, con la conseguente irragionevolezza della scelta di escludere dalla relativa fonte di finanziamento le transazioni commerciali che si esauriscono, anche soggettivamente, in un ambito interamente privatistico.

47. - Infine, un ulteriore profilo di divergenza tra l'*intentio* legislativa e la concreta configurazione del tributo attiene all'ambito oggettivo delle operazioni imponibili, circoscritto dal legislatore a quelle di vendita, con esclusione quindi di quelle consistenti, ad esempio, nelle forme contrattuali attributive del solo godimento dei dispositivi medici (anche a favore di enti del SSN).

47.1. - Deve invero osservarsi che, quali che siano i profili differenziali tra le diverse fattispecie contrattuali sulla base delle quali la disponibilità dei dispositivi medici viene acquisita dal SSN, sui quali pone l'accento il Tribunale amministrativo regionale al fine di giustificare il diverso trattamento riservato dal legislatore alle due tipologie di operazioni commerciali, resta il fatto che il relativo fatturato concorre indistintamente a dare la misura della presenza dei relativi fornitori nel mercato di riferimento e, quindi, ad integrare il requisito di capacità contributiva che si è ipotizzato — pur dubitandosi della relativa legittimità costituzionale — essere sotteso al tributo in questione, correlato al rapporto causale tra l'attività svolta dalle imprese del settore e la necessità di esercitare adeguate funzioni di Governo sullo stesso ovvero al vantaggio che da tali funzioni traggono, indirettamente, gli operatori che collocano sul mercato i relativi prodotti.

48. - Sempre sul versante dei profili discriminatori del prelievo occorre soffermarsi anche sui possibili riflessi trasfrontalieri deteriori del contributo al Fondo la cui applicazione agli operatori residenti negli altri Stati membri, ma privi di sede o stabile organizzazione in Italia, è stata messa in dubbio nel corso dell'udienza pubblica da parte degli appellanti.

Segnatamente, in assenza di una disciplina *ad hoc* sull'efficacia territoriale della misura impositiva — al pari dell'art. 23, T.U.I.R., ad esempio — è lecito dubitare che l'impresa non stabilita nel territorio nazionale che effettui una o più forniture isolate al S.S.N. resti soggetta all'obbligo di versamento al fondo in analogia col regime di *reverse charge* delineato dall'art. 17, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972 in materia di IVA, che sostanzialmente esenta il cedente intracomunitario e trasla l'onere fiscale direttamente in capo al cessionario, in disparte ogni considerazione sull'effettività dell'imposizione in tali ipotesi di più ardua esigibilità.



I prevedibili riflessi distorsivi sul piano dell'assetto concorrenziale nel mercato delle commesse pubbliche a livello unionale per dispositivi medici sarebbero di immediata evidenza in guisa da acuire intollerabilmente il carattere ingiustificatamente discriminatorio dell'opzione impositiva *de qua*.

49. - I rilievi che precedono non possono non concretizzare altrettanti profili di discrepanza tra la *ratio* giustificativa del tributo, come innanzi individuata, e la struttura della fattispecie tributaria destinata a scandirne la concreta applicazione, dal momento che, sebbene il legislatore si dimostri consapevole del fatto che le funzioni di Governo hanno ad oggetto attività che si collocano a monte di quella di vera e propria commercializzazione e che comunque prescindono da quest'ultima (si pensi a quella di implementazione e gestione della banca dati nazionale di cui all'art. 14, decreto legislativo n. 137/2022, alla cui alimentazione concorre essenzialmente, ai sensi del comma 1, «il distributore che mette a disposizione dispositivi medici») e pur individuando tra i soggetti passivi del tributo anche i «produttori», fa ricadere l'obbligo di versamento del tributo esclusivamente sui fornitori, limitatamente per di più, come si è visto, a quelli che eseguono l'attività di vendita a favore del SSN.

50. - Deve solo aggiungersi che i dubbi prospettati non sono attenuati dal fatto che l'obbligo di versamento è parametrato ad una percentuale decimale del fatturato derivante dalla vendita di dispositivi medici al SSN, sia perché essa, rapportata ad un fatturato ingente quale è quello pacificamente derivante dalla vendita di dispositivi medici (pari, come si evince dagli atti, a 6 miliardi di euro annui), dà luogo comunque ad esborsi significativi a carico dei contribuenti, sia perché nel sindacato che la Corte costituzionale esercita nel segno dello scrutinio di compatibilità con il principio di capacità contributiva non sono necessariamente presenti valutazioni inerenti al *quantum* dell'imposizione (che può semmai rilevare a supporto di distinti o ulteriori rilievi di incostituzionalità, quando sia tale da determinare il carattere abnorme del tributo).

51. - La disamina del contributo al Fondo dei dispositivi medici e dei profili di contrasto con i pertinenti valori costituzionali, fin qui condotta in una prospettiva di carattere endogeno alle disposizioni rilevanti, deve ora soffermarsi su quelli di ordine esogeno, ovvero relativi all'evoluzione normativa che ha interessato il settore in questione, in quanto atti a lumeggiarne, in una alla evidenziata carenza di una valida *ratio* giustificativa, il carattere sostanzialmente vessatorio per le imprese del settore.

Deve invero considerarsi che il contributo *de quo* rappresenta solo l'ultimo episodio di una sequenza di misure di prelievo forzoso che il legislatore ha introdotto nel settore dei dispositivi medici e che vanno ad aggiungersi ai tributi propri della fiscalità generale (IRPEF, IRES, IRAP, IVA).

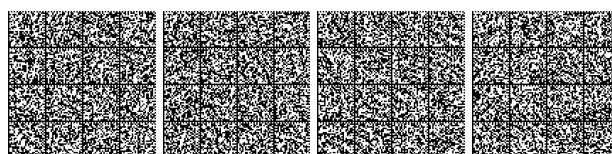
51.1. - In ordine diacronico, viene dapprima in rilievo l'obbligo per le imprese del settore di versare ogni anno il 5,5% delle spese sostenute per le attività promozionali dei dispositivi medici, introdotto dall'art. 1, comma 409, lettera c) e d) della legge n. 266/2005: obbligo che, a differenza di quello di cui si tratta, è stato posto a carico delle «aziende che producono o commercializzano in Italia dispositivi medici, compresi i dispositivi medico-diagnostici *in vitro* e i dispositivi su misura», senza distinzione alcuna tra chi rifornisce il S.S.N. e chi si rivolge al mercato della sanità privata.

In più, la norma primaria ha anche dettagliato la destinazione contabile del gettito di tale contribuzione, diretta al «miglioramento e il potenziamento della attività del settore dei dispositivi medici, con particolare riguardo alle attività di sorveglianza del mercato, anche attraverso l'aggiornamento e la manutenzione della classificazione nazionale dei dispositivi e la manutenzione del repertorio generale [...], alla attività di vigilanza sugli incidenti, alla formazione del personale ispettivo, all'attività di informazione nei riguardi degli operatori professionali e del pubblico, alla effettuazione di studi in materia di valutazione tecnologica, alla istituzione di registri di patologie che implicino l'utilizzazione di dispositivi medici, nonché per la stipula di convenzioni con università e istituti di ricerca o con esperti del settore e per iniziative che favoriscano il completamento e il miglioramento della rete di assistenza e di vendita costituita dalle farmacie territoriali».

Ebbene, non può sfuggire all'interprete la spiccata affinità o sovrapponibilità concettuale di tali funzioni con quelle enunciate dal decreto del Ministro della salute 29 dicembre 2023, odiernamente impugnato, a riprova che non solo l'istituzione del Fondo non nasce da una visione chiara delle esigenze finanziarie del settore, già alimentato con la suddetta contribuzione, ma anche che il richiamo alle finalità degli obblighi contributivi in discorso appare un modo solo nominale per giustificare via via nuove forme impositive prive, in realtà, di una effettiva correlazione con quelle dichiarate finalità.

51.2. - Dipoi, si è affacciato sul proscenio normativo il «famigerato» *payback* dei dispositivi medici, introdotto dall'art. 9-ter del decreto-legge n. 78 del 2015, come convertito, che ha posto a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici per il Servizio sanitario nazionale una quota di quanto necessario a ripianare lo sfioramento del tetto di spesa imposto alle Regioni per i relativi acquisti secondo un andamento crescente nel tempo (pari al 40 per cento nell'anno 2015, al 45 per cento nell'anno 2016 e al 50 per cento nell'anno 2017 e successivi).

Come noto, il meccanismo di ripiano è stato attuato solo con decreto del Ministro della salute 6 luglio 2022, limitatamente alle annualità 2015, 2016, 2017 e 2018, mentre l'art. 3-bis, comma 1, del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51 — lo stesso recante, all'art. 15, la norma di delegazione che costituisce il perno del congegno impositivo in discussione



—, ha previsto la possibilità di modificare la vigente disciplina sul controllo della spesa in materia di dispositivi medici nelle more della «definizione di una nuova disciplina per la gestione della spesa relativa ai dispositivi medici, che consideri le evoluzioni tecnologiche e le innovazioni nel settore, anche tenendo conto delle iniziative dirette a promuovere l'attuazione del programma di valutazione delle tecnologie sanitarie (*Health technology assessment*) di cui all'art. 22 del decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 137, e all'art. 18 del decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 138».

Orbene, la Corte costituzionale, con sentenza n. 140 del 2024, ha configurato tale meccanismo come contributo di solidarietà sorretto da finalità di utilità sociale volte a garantire la razionalizzazione della spesa sanitaria — peraltro strettamente funzionale anche alla tutela della salute — e ne ha ravvisato il carattere non sproporzionato né irragionevole, anche a mente dell'intervento mitigativo di cui all'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 34 del 2023 (riduzione al 48 per cento della quota), esteso perequativamente in sede pretoria a tutte le aziende fornitrici di dispositivi medici in virtù della sentenza della Corte costituzionale n. 139 del 2024.

51.3. - Il *payback* per i dispositivi medici, nella sua versione rimaneggiata dagli interventi ortopedici del legislatore e del giudice delle leggi, non è stato formalmente abrogato (l'art. 9-ter, comma 9, decreto-legge n. 78/2015 fissa la quota di ripiano in misura pari «al 50 per cento a decorrere dall'anno 2017»), ancorché non constino ulteriori interventi implementativi all'infuori del decreto ministeriale del 2022.

51.4. - Pur configurandosi come contributo di solidarietà in caso di sforamento dei tetti — dunque in via del tutto eventuale — e non già come forma di prelievo tributario, il *payback* si rivolge alla stessa platea incisa dal contributo al Fondo dei dispositivi medici, ossia alle «aziende fornitrici di dispositivi medici» al SSN e assume come parametro di commisurazione della quota di ripiano proprio il «fatturato sul totale della spesa per l'acquisto di dispositivi medici a carico del Servizio sanitario regionale».

Inoltre, le sorti dei due istituti si intrecciano, in certo senso, a doppio filo in sede contabile atteso che l'art. 7 del decreto-legge 30 giugno 2025, come convertito, ha disposto al comma 1 un ulteriore «sconto» sugli obblighi di *payback*, decurtati infine al 25%, e al comma 7 ha previsto che ai corrispondenti oneri si provveda «quanto a 10 milioni di euro mediante corrispondente utilizzo della quota del fondo per il governo dei dispositivi medici, di cui all'art. 28, comma 1, del decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 137, destinata alla Direzione generale dei dispositivi medici e del servizio farmaceutico del Ministero della salute».

51.5. - In altre parole, i due istituti — il Fondo ed il *payback* — si atteggiavano contabilmente come «vasi comunicanti», con i conseguenti risvolti negativi per la credibilità del sistema complessivo e, in particolare, delle finalità dichiaratamente sottese al prelievo in esame.

51.6. - La stratificazione di forme di prelievo patrimoniale, vuoi di indole tributaria (il contributo sulle spese promozionali e quello al Fondo *de quo*), vuoi di matrice solidaristica (il cd. *payback*), oltre a tradire la disorganicità di un disegno legislativo unificato solo da una logica di recupero di risorse economiche a carico di una ristretta categoria di operatori economici, non può non generare un effetto cumulativo che trascende il peso economico della singola misura e che deve essere tenuto in considerazione in sede di valutazione della coerenza dell'ultimo contributo con la capacità contributiva di imprese già attinte da altri tributi.

52. - A ciò si aggiunga che anche il legislatore, in occasione dell'ultima delega fiscale, recata dalla legge 9 agosto 2023, n. 111, ha suggellato tra i principi generali del diritto tributario nazionale i criteri direttivi generali, fermi restando i principi della progressività e dell'equità del sistema tributario, di «stimolare la crescita economica [...] attraverso l'aumento dell'efficienza della struttura dei tributi e la riduzione del carico fiscale, soprattutto al fine di sostenere [...] le imprese» (art. 2, comma, 1 lettera a)) e di «rivedere gli adempimenti dichiarativi e di versamento a carico dei contribuenti prevedendo la riduzione degli oneri documentali anche mediante il rafforzamento del divieto, per l'amministrazione finanziaria, di richiedere al contribuente documenti già in suo possesso» (art. 2, comma 1, lettera e), n. 1): obiettivi che sono irrimediabilmente frustrati da scelte impositive, come quella sotto scrutinio, di segno particolaristico, a carico di una materia imponibile già impattata da altre forme di prelievo e accompagnate da ulteriori oneri amministrativi, come la nuova autodichiarazione da rendersi su base annuale ex art. 2, comma 2, del decreto ministeriale impugnato.

53. - Conclusivamente, si ritiene, per le su esposte ragioni, di sollevare la questione di costituzionalità degli articoli 15, comma 2, lettera h), della legge 22 aprile 2021, n. 53, 28, comma 1, del decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 137, e 24 del decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 138 per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione.

54. - Si sospende conseguentemente la decisione nel presente giudizio in attesa della pronunzia della Corte costituzionale.

55. - Resta riservata al definitivo ogni pronuncia sul merito e sulle spese.



P. Q. M.

Il Consiglio di Stato - Sezione III - previa riunione dei ricorsi indicati in epigrafe, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini d'anzì indicati, questione di legittimità costituzionale degli articoli 15, comma 2, lettera h), della legge 22 aprile 2021, n. 53, 28, comma 1, del decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 137, e 24 del decreto legislativo 5 agosto 2022, n. 138 per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone che, a cura della segreteria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis - Presidente;
Giovanni Pescatore - consigliere;
Ezio Fedullo - consigliere, estensore;
Giovanni Tulumello - consigliere;
Antonio Massimo Marra - consigliere.

Il Presidente: DE NICTOLIS

L'estensore: FEDULLO

26C00074

N. 62

*Ordinanza del 24 marzo 2026 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da D. D.S.
e altri contro Ministero della giustizia*

Ordinamento giudiziario – Magistratura onoraria – Contingente a esaurimento dei magistrati onorari in servizio – Procedura di conferma dei magistrati onorari in servizio, introdotta dalla legge n. 234 del 2021 – Previsione che la domanda di partecipazione alle procedure valutative comporta rinuncia a ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso.

- Decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), art. 29, comma 5, come sostituito dall'art. 1, comma 629, lettera a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024).

IL CONSIGLIO DI STATO

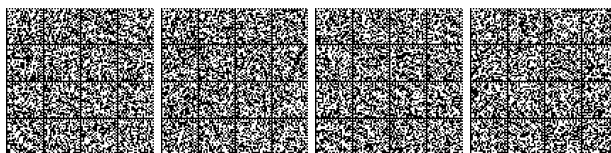
IN SEDE GIURISDIZIONALE - SEZIONE SETTIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 308 del 2024, proposto da D D S , F C , R S , T C , L D B , S D F e S C , rappresentati e difesi dagli avvocati Egidio Lizza, Luigi Serino e Giovanni Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Contro il Ministero della giustizia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12; per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara (Sezione Prima) n. 232/2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia;



Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 novembre 2025 il Cons. Daniela Di Carlo e uditi per le parti l'avvocato Egidio Lizza e l'avvocato dello Stato Massimo Santoro;

I.- L'oggetto della questione di legittimità costituzionale e la precedente rimessione.

Con la presente ordinanza si solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 (Contingente ad esaurimento dei magistrati onorari in servizio), comma 5, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), come sostituito dall'art. 1, comma 629, lett. a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 47, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), e all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

In particolare, è censurata la previsione secondo cui La domanda di partecipazione alle procedure valutative di cui al comma 3 comporta rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso, salvo il diritto all'indennità di cui al comma 2 in caso di mancata conferma.

Si precisa che analoga questione è stata sollevata dalla Sezione con l'ordinanza 24 settembre 2025, n. 7511, in relazione ad un contenzioso similare al presente, benché non del tutto sovrapponibile, in considerazione della diversità delle domande proposte.

Nel caso già rimesso alla Corte, infatti, la rivendicazione in via principale mirava ad ottenere il riconoscimento di *status*, ossia il diritto alla costituzione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato equiparato, e cioè alle stesse condizioni economiche e giuridiche del magistrato di carriera, assumendo i ricorrenti di essere in possesso della qualifica di magistrato ordinario per il fatto di appartenere all'ordine giudiziario ai sensi dell'art. 4, comma 2, del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, e degli artt. 102 e 106, della Costituzione.

Nel presente caso, invece, i ricorrenti precisano (sia nel ricorso di appello che nel ricorso di primo grado, e nello specifico al paragrafo 5, sia infine nella memoria integrativa del 10 ottobre 2025) che l'oggetto delle domande proposte non riguarda lo *status*, e cioè l'inquadramento del vice procuratore onorario quale pubblico impiegato equiparato al magistrato ordinario, e neppure l'applicazione allo stesso degli istituti che disciplinano la figura del magistrato cd. professionale, bensì il riconoscimento delle tutele proprie del lavoratore a tempo determinato, in maniera comparabile (e non equiparata) a quella del giudice professionale. In altre parole, rispetto al riconoscimento degli adeguamenti del trattamento economico, normativo e previdenziale, la condizione del magistrato professionale viene evocata solo come elemento di comparazione quale lavoratore a tempo pieno e indeterminato, con l'obiettivo di far emergere il trattamento «meno favorevole» riservato ai ricorrenti rispetto ai lavoratori a tempo parziale e determinato, in violazione della normativa europea sul lavoro a tempo parziale e determinato.

Malgrado le regole del riparto della giurisdizione sembrano attribuire alla giurisdizione del giudice amministrativo le domande di accertamento dei diritti concernenti i rapporti di lavoro dei giudici onorari alle dipendenze del Ministero della Giustizia, sul presupposto di avere i medesimi svolto le stesse funzioni giurisdizionali espletate dai magistrati professionali e di rivendicare le stesse tutele, anziché, come nel caso che qui ricorre, le domande di riconoscimento delle tutele proprie del lavoratore a tempo determinato in maniera comparabile e non equiparata a quella del giudice professionale (v. SS.UU., ordinanza 30 luglio 2021, n. 21986), va tuttavia precisato che sulla sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo è definitivamente calato il giudicato: l'odierno contenzioso origina, infatti, dalla riassunzione del giudizio iscritto al numero di ruolo generale 250/2019 del Tribunale ordinario di Pescara, conclusosi con una declaratoria di difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore di quella del giudice amministrativo, e per l'appunto riassunto dinanzi al TAR dell'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, che con la sentenza ora appellata ha espressamente ritenuto la propria giurisdizione, con statuizione rimasta inoppugnata.

Non vi erano, infine, le condizioni per la sospensione del giudizio in attesa del pronunciamento della Corte sulla questione già rimessa, avendo le parti in causa espressamente insistito per la nuova rimessione al fine di esercitare con pienezza le prerogative difensive loro riconosciute.

II.- Il fatto e la rilevanza ai fini della decisione del giudizio.

1.- I ricorrenti, nelle loro rispettive qualità di vice procuratori onorari della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Pescara, hanno proposto ricorso al fine di:

«a) accertare e dichiarare la violazione della Quarta Clausola dell'Accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, recepito con direttiva n. 1997/81/CE e della Quarta Clausola dell'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, recepito con direttiva n. 1999/70/CE in relazione al trattamento «meno favorevole» riservato ai ricorrenti dal Ministero della Giustizia — quali lavoratori a tempo parziale e determinato — rispetto a lavoratori a tempo pieno e indeterminato «comparabili»;



b) per l'effetto, condannare il Ministero convenuto a disporre i conseguenti adeguamenti del trattamento economico, normativo e previdenziale dei ricorrenti, come meglio indicato al § 5 in narrativa del ricorso in questa sede riproposto.».

Più nel dettaglio, al menzionato paragrafo 5, i ricorrenti illustravano i profili e gli istituti attinenti al trattamento giuridico ed economico per i quali si richiedeva il riconoscimento ai fini della equiparazione ai magistrati togati o professionali.

Precisavano, in particolare, che il prefato riconoscimento non veniva invocato con riferimento agli istituti relativi al trattamento giuridico dei magistrati togati che incidono sull'organizzazione della giustizia (ad esempio, il conferimento degli incarichi direttivi e semi-direttivi e la partecipazione alle funzioni giurisdizionali superiori), i quali dovranno continuare a essere riservati al personale togato, in quanto «ragioni oggettive» rappresentate dalle «condizioni di impiego», tra cui la modalità concorsuale di accesso all'impiego stesso, giustificano il differente trattamento giuridico organizzativo, nel senso cioè di escludere i magistrati onorari dai percorsi di carriera e di passaggio di funzioni spettanti ai magistrati professionali.

Invocavano, invece, il riconoscimento dei diritti connessi alla tutela del lavoratore a tempo parziale e a tempo determinato, non sussistendo, a loro dire, «ragioni oggettive» derivanti dalle «condizioni di impiego» che giustificano, in questo caso, il differente trattamento economico, normativo e previdenziale.

Andando ancora più nel dettaglio:

I) in ordine al trattamento economico, affermavano che esso dovrà essere allineato a quello del magistrato di tribunale di pari anzianità, in ragione dell'orario di lavoro effettivamente svolto e senza considerare gli incrementi retributivi legati agli avanzamenti di carriera spettanti ai magistrati ordinari, in applicazione del principio *pro rata temporis*, sostituendo l'attuale meccanismo «indennitario» con quello «retributivo»; in subordine, proponevano di allineare il trattamento economico a quello corrisposto al personale con mansioni «assimilabili», quale, in particolare, il personale con funzioni direttive del Ministero della Giustizia.

II) In ordine al trattamento normativo, sostenevano che occorrerà estendere ai magistrati onorari la disciplina delle ferie e della malattia e gli istituti relativi al congedo ordinario, a quello straordinario e alle aspettative, nella misura prevista dall'ordinamento giudiziario, ovvero secondo le previsioni generali valevoli per gli impiegati civili dello Stato, sempre, ove opportuno, sulla base della applicazione del principio *pro rata temporis*.

Con specifico riferimento al diritto alle ferie e ai congedi, deducevano che gli stessi costituiscono autonomo titolo giuridico ai sensi della direttiva 2003/88/CE, il cui art. 7 attribuisce ad ogni «lavoratore» il diritto a godere di «ferie annuali di almeno quattro settimane», e della direttiva 92/85/CE, che assicura congedi retribuiti per la nascita dei figli, e che pertanto tali diritti vanno riconosciuti in via assoluta, indipendentemente da qualunque «comparazione» con altri lavoratori e senza alcuna necessità di dimostrare una rilevante «discriminazione» (salva, naturalmente, la prova della natura «lavorativa» del rapporto).

III) In ordine al trattamento previdenziale, affermavano, infine, che occorrerà superare l'attuale regolazione delle «indennità» dei magistrati onorari, erogate senza un corrispettivo versamento contributivo presso una qualsivoglia gestione previdenziale, sempre secondo il principio del *pro rata temporis* (cd. retribuzione giornaliera). Sarà dunque per questo necessario condannare il Ministero della giustizia al versamento dei contributi previdenziali sulle somme spettanti ai ricorrenti, come rideterminate in base ai criteri sopra enunciati, ovvero, in via subordinata, sulle somme effettivamente erogate ai ricorrenti durante la loro attività, come risultanti dalle buste paga e dai documenti fiscali allegati al ricorso.

2.- A sostegno delle loro pretese, esponevano di essere stati reclutati dal Ministero della giustizia attraverso una selezione pubblica articolata in prove scritte e orali, culminata con la formazione di una graduatoria da cui il CSM aveva attinto per il conferimento delle nomine a vice procuratore onorario della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Pescara, e di essere stati successivamente sempre riconfermati nell'incarico.

Annualmente, curavano mediamente: (i) tra le quaranta e le sessanta udienze penali dinanzi al Tribunale in composizione monocratica, assicurando oltre il novanta per cento delle presenze della Procura; (ii) tra le venti e le trenta udienze penali dinanzi al giudice di pace, assicurando la sostanziale totalità delle presenze della Procura; (iii) tra le venti e le trenta udienze civili, settore nel quale assicuravano la totalità delle presenze della Procura.

Complessivamente, avevano prestato attività lavorativa: a) negli anni dal 2000 al 2013, per quattro e talvolta cinque giorni settimanali; b) negli anni dal 2013 in poi, mediamente per tre giorni settimanali. Alcuni di essi ancora prestano la suddetta attività, altri, invece, sono cessati dalle funzioni, come meglio si dirà nel prosieguo. Per le funzioni svolte, sono stati remunerati sulla base delle «indennità» determinate per legge (art. 4, decreto legislativo n. 273 del 1998), in relazione all'impegno settimanale e giornaliero prestato. Le somme percepite variavano in modo anche significativo, nel



corso degli anni, tra un minimo di 6-8 mila euro lordi fino a circa 15-18 mila euro lordi, come meglio dettagliato dai prospetti e dalla documentazione fiscale individuale dei singoli ricorrenti, allegata al ricorso. Si trattava, in ogni caso, di somme sempre superiori alla soglia fissata dalla legge per le prestazioni occasionali. Questi compensi, nel corso degli anni, hanno rappresentato la gran parte, se non la totalità dei redditi da lavoro complessivamente percepiti dai ricorrenti.

3.- Considerate le suddette condizioni di lavoro, a loro avviso, il Ministero della giustizia e, per esso, lo Stato italiano, sarebbero incorsi nella violazione: (i) della Quarta Clausola dell'Accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, recepito con direttiva n. 1997/81/CE («1. Per quanto riguarda le condizioni di impiego, i lavoratori a tempo parziale non possono essere trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo pieno comparabili per il solo fatto di avere un contratto o rapporto di lavoro a tempo parziale, a meno che non sussistano ragioni oggettive. 2. Se del caso, si applicherà il principio del *pro rata temporis*. [...]») e (ii) della Quarta Clausola dell'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, recepito con direttiva n. 1999/70/CE («1. Per quanto riguarda le condizioni di impiego, i lavoratori a tempo determinato non possono essere trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per il solo fatto di avere un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive. 2. Se del caso, si applicherà il principio del *pro rata temporis*. [...]»), non sussistendo «ragioni oggettive» atte a giustificare il differente trattamento giuridico ed economico loro riservato rispetto a lavoratori comparabili.

4.- Con la sentenza impugnata, l'adito TAR dell'Abruzzo, Sezione staccata di Pescara, dopo avere affermato la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo ed essersi ritenuto competente per territorio a decidere la controversia, ha in parte dichiarato il ricorso improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, «con riferimento ai ricorrenti D S , S , D B e D F , a decorrere dall'entrata in vigore dell'art. 1, comma 629 della legge n. 234 del 2021, che, modificando il decreto legislativo n. 116 del 2017, ha profondamente innovato nella disciplina e nel trattamento dei magistrati onorari, in relazione alle ricorrenti C , C e C , dall'epoca ancora precedente in cui erano cessate dall'incarico in argomento, come segnalato nella loro ultima memoria difensiva», e in parte lo ha respinto, ritenendo che la figura del magistrato onorario non sia sotto alcun profilo assimilabile a quella del magistrato togato o professionale, con conseguente incomparabilità dello *status* ai fini del riconoscimento di qualsivoglia pretesa giuridica ed economica.

5.- L'appello ha anzitutto censurato la erroneità della declaratoria di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, con riferimento alla sopravvenienza normativa rappresentata dalla nuova disciplina contenuta nell'art. 29 — «Contingente ad esaurimento dei magistrati onorari in servizio», del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, come sostituito dall'art. 1, comma 629, lettera a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234.

Secondo gli appellanti, in particolare, tale disciplina contrasterebbe con gli artt. 35, c.p.a.; 47, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea; 24 e 117, Costituzione; 6, paragrafo 1, CEDU, in quanto renderebbe impossibile soddisfare le pretese giuridiche ed economiche nascenti dai rapporti pregressi, oggetto di causa.

A loro dire, quindi, ove tale normativa nazionale non fosse direttamente disapplicata, per il rilevato contratto con il diritto di rango eurounitario, il Consiglio di Stato, quale giudice di ultima istanza, avrebbe il dovere di rimettere alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, la questione pregiudiziale interpretativa riguardante la conformità della disciplina italiana ai parametri del diritto unitario. In tal senso, gli appellanti chiedono di formulare il seguente quesito pregiudiziale: «Se le norme unionali nelle quali è enucleato il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva ostino ad una normativa interna, quale quella di cui al novellato art. 29, decreto legislativo n. 116/17, co. 2, ult. inciso e co. 5, che prevede la rinuncia alle pretese avanzate in via giudiziale come conseguenza dell'accesso ad una procedura concorsuale pubblica per ottenere la c.d. «stabilizzazione» dell'incarico di giudice onorario o del percepimento di un'indennità sostitutiva».

Gli appellanti aggiungono che, in alternativa al rinvio pregiudiziale alla Corte dell'Unione europea, il giudice adito, sempre quale giudice di ultima istanza, dovrebbe promuovere incidente di costituzionalità della citata normativa statale, per violazione degli artt. 24 e 117, Costituzione: in tal modo, l'auspicata declaratoria di incostituzionalità comporterebbe l'effetto di rimuovere definitivamente dall'ordinamento la disciplina legislativa censurata, in coerenza con i principi della «doppia pregiudizialità», affermati dalla stessa Corte costituzionale (primo motivo).

5.1.- Nel merito delle questioni riproposte, respinte dal TAR, l'appello ha invece sostenuto che la sentenza impugnata non abbia correttamente applicato il diritto dell'Unione, sotto un duplice profilo.

È stata lamentata, in particolare, la «Violazione dell'art. 7 della direttiva 2003/88/CE; della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, allegato alla direttiva 97/81/CE; della clausola 4 e della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, allegata alla direttiva 1999/70/CE, nonché della sentenza CGUE, Prima Sezione, del 7 aprile 2022, C- 236/20 e dei principi generali del diritto dell'Unione Europea» (secondo motivo), e la «Violazione della clausola 2 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato recepito dalla direttiva 1999/70/CE; violazione della clausola 4, commi 1 e 2 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato recepito nella direttiva 1999/70/CE e della clausola 4, commi 1 e 2 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale recepito dalla direttiva 1997/81/CE; violazione dell'art. 7 della direttiva 2003/88/CE sull'orario di lavoro, in combinato disposto della clausola 4, punto



1 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato recepito nella direttiva 1999/70/CE e della clausola 4, punto 1 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale recepito dalla direttiva 1997/81/CE; violazione degli artt. 1, 2, c. 2, lett. a) e 6 della direttiva 2000/78/CE» (terzo motivo).

Per il caso in cui il giudice adito non si conformi al diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di Giustizia, l'appello ha sollecitato un nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte, affinché essa si pronunci sul seguente quesito :«Se la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, concluso il 6 giugno 1997, che figura in allegato alla direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES, come modificata dalla direttiva 98/23/CE del Consiglio, del 7 aprile 1998, e la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, e l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, nonché i principi generali del diritto dell'Unione Europea che sanciscono la responsabilità statale per mancata attuazione delle direttive, ostano ad una normativa interna, quale quella di cui al novellato art. 29, decreto legislativo n. 116/17, co. 2, ult. inciso e co. 5, che prevede la rinuncia ad avanzare pretese in via giudiziaria relative alla posizione previdenziale e assistenziale nonché al diritto alle ferie ed al risarcimento per abusiva reiterazione dei rapporti di lavoro a termine, afferente al rapporto di lavoro pregresso del magistrato onorario.».

6.- Ha resistito il Ministero della giustizia sostenendo la correttezza della sentenza impugnata, sia in punto di declaratoria di improcedibilità dell'azione per i ricorrenti che si sono stabilizzati attraverso la prevista procedura di valutazione per la conferma nell'incarico, ai sensi dell'art. 29 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, come modificato dall'art. 1, comma 629, 4 lettera a) della legge n. 234/21, sia quanto al rigetto nel merito delle rivendicazioni avanzate, stante la non equiparabilità della figura del magistrato onorario a quella del magistrato professionale, sulla base di diversi elementi, tra cui l'assenza del concorso pubblico ai fini dell'accesso al servizio, la diversa e minore qualità e quantità del lavoro svolto dal magistrato onorario, la compatibilità della funzione di magistrato onorario con altre attività professionali, a differenza del funzionario pubblico.

7.- Con sentenza parziale e non definitiva 3 febbraio 2025, n. 810, la Sezione ha accolto il primo motivo di appello, ritenendo erronea la declaratoria del TAR di improcedibilità del ricorso di primo grado per sopravvenuto difetto di interesse, anzitutto perché non sono state correttamente differenziate le posizioni rivestite dai ricorrenti.

Più nel dettaglio, la pronuncia ha rilevato che:

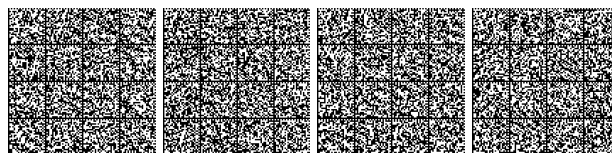
- (i) D D S , R S , L D B e S D F sono stati stabilizzati con DM;
- (ii) F C è cessata dal servizio con DM , per mancata presentazione della domanda di stabilizzazione;
- (iii) T C è cessata dal servizio con DM per non avere sostenuto il colloquio;
- (iv) S C è cessata dal servizio con DM a seguito di dimissioni volontarie.

7.1.- In relazione alla ricorrente S C , l'accoglimento del motivo si deve al fatto che il TAR la ha erroneamente ricompresa fra i soggetti destinatari della declaratoria di improcedibilità del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse, quando era invece incontrovertibile, risultando *per tabulas*, che la stessa fosse cessata dal servizio per avere rassegnato le dimissioni nell'anno 2014, e dunque ben prima che entrasse in vigore la nuova disciplina contenuta al cit. art. 29, che fissa alla data del 15 agosto 2017 il termine per individuare il contingente ad esaurimento dei magistrati onorari in servizio che possono ottenere a domanda, entro il compimento del 70° anno di età, di essere stabilizzati, ovvero, in alternativa, percepire l'indennità sostitutiva.

Rispetto, quindi, alle rivendicazioni giuridiche ed economiche della ricorrente C , fondate sul rapporto pregresso esauritosi prima dell'entrata a regime della nuova disciplina, occorre, e occorre tuttora, pronunciarsi solo nel merito, senza nemmeno porsi il dubbio dell'applicazione nei suoi confronti della normativa sospettata di incostituzionalità, dubbio che difatti con la presente ordinanza non viene sollevato in relazione alla sua posizione.

Ritiene, tuttavia, il collegio, che non sia opportuno separare la posizione processuale della suddetta ricorrente dai restanti ricorrenti, affinché nei suoi confronti la causa sia immediatamente decisa nel merito, non essendo ciò necessario, né opportuno, considerata la natura collettiva del ricorso proposto, la complessità del contenzioso, anche di rilevanza eurounitaria, e la ragionevole compatibilità del giudizio con i tempi di definizione dell'incidente di costituzionalità in riferimento alle restanti posizioni.

7.2.- Con riferimento, invece, alle ricorrenti F C e T C , la citata decisione parziale ha considerato che la prima è cessata dal servizio con DM perché non ha presentato domanda di stabilizzazione, mentre la seconda è cessata dal servizio con DM in quanto, sebbene abbia presentato domanda, non ha poi completato la procedura, non sostenendo il previsto colloquio. Ne ha, dunque, concluso, la Sezione, come sia fuor di dubbio, in questo caso, che la normativa sopravvenuta si applichi nei loro confronti, essendo le stesse ancora in servizio alla data del 15 agosto 2017.



7.3.- Anche con riferimento ai restanti ricorrenti D D S , R S , L D B e S d F , la decisione ha concluso come non vi sia alcun dubbio che la richiamata normativa trovi applicazione nei loro confronti, essendo stati tutti stabilizzati con DM .

7.4.- Rispetto ai suddetti ricorrenti, l'accoglimento del primo motivo di appello si è quindi incentrato su una diversa ragione, ovverossia sulla ritenuta insussistenza delle condizioni previste dall'art. 35, comma 1, lett. c), c.p.a. per far luogo alla improcedibilità del ricorso.

Infatti, se per la ricorrente C il dubbio sulla procedibilità dell'azione non si sarebbe potuto porre in termini assoluti, in quanto cessata dal servizio prima della entrata in vigore del nuovo art. 29, per le ricorrenti F C e T C (cesse dal servizio dopo l'entrata in vigore del nuovo art. 29) e per i ricorrenti D D S , R S , L D B e S d F (tutti stabilizzati sotto il vigore della nuova disciplina), il primo giudice si sarebbe dovuto domandare se la normativa sopravvenuta rendesse o no effettivamente inutile proseguire il giudizio.

Tale verifica è del tutto mancata nella sentenza impugnata, che reca la laconica motivazione: «Il gravame va nondimeno dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, con riferimento ai ricorrenti D S , S , D B e Di F , a decorrere dall'entrata in vigore dell'art. 1, comma 629 della legge n. 234 del 2021, che, modificando il decreto legislativo n. 116 del 2017, ha profondamente innovato nella disciplina e nel trattamento dei magistrati onorari, in relazione alle ricorrenti C , C e C , dall'epoca ancora precedente in cui erano cessate dall'incarico in argomento, come segnalato nella loro ultima memoria difensiva.».

Sulla base, infatti, del consolidato indirizzo seguito dalla giurisprudenza amministrativa, la pronuncia di rito prevista dall'art. 35, comma 1, lett. c), c.p.a. [«Il giudice dichiara, anche d'ufficio, il ricorso (...) improcedibile quando nel corso del giudizio sopravviene il difetto di interesse delle parti alla decisione»], presuppone che sia accertato il sopravvenire di un assetto di interessi ostativo alla realizzazione di quello, sostanziale, sotteso al ricorso, tale per cui sarebbe del tutto inutile proseguire il giudizio, stante la sopravvenuta impossibilità, per la parte, di conseguire il bene della vita cui aspira.

Tale impossibilità, allo stato, è tuttavia solo giuridica, non materiale, ed è suscettibile di essere rimossa attraverso l'incidente di costituzionalità o la diretta disapplicazione per contrasto con il diritto dell'Unione o previo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Quantomeno, si sarebbero dovute motivare le ragioni per le quali si riteneva che un siffatto dubbio (di compatibilità comunitaria o di costituzionalità) non si ponesse, sia quanto alla rilevanza della questione, sia con riferimento alla sua non manifesta infondatezza, ai fini del decidere.

La novella introdotta dall'art. 1, comma 629, lett. a), legge 30 dicembre 2021, n. 234, ha difatti previsto che i magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del decreto (15 luglio 2017) che non accedono alla conferma (art. 29, comma 2), tanto nell'ipotesi di mancata presentazione della domanda (in questa condizione si trova la ricorrente F C), quanto in quella di mancato superamento della procedura valutativa (è il caso della ricorrente T C) hanno soltanto diritto, salva la facoltà di rifiuto, ad un'indennità pari, rispettivamente, ad euro 2.500 al lordo delle ritenute fiscali, per ciascun anno di servizio nel corso del quale il magistrato sia stato impegnato in udienza per almeno ottanta giornate, e ad euro 1.500 al lordo delle ritenute fiscali, per ciascun anno di servizio prestato nel corso del quale il magistrato sia stato impegnato in udienza per meno di ottanta giornate, e comunque nel limite complessivo *pro capite* di euro 50.000 al lordo delle ritenute fiscali. Il servizio prestato per periodi superiori a sei mesi, ai fini del calcolo dell'indennità dovuta ai sensi del periodo precedente, è parificato ad un anno.

La percezione dell'indennità comporta rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario cessato.

I magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del prefato decreto, i quali, invece, riescono a definitivamente stabilizzarsi (sono in questa condizione i ricorrenti D D S , R S , L D B e S d F), non hanno diritto a nulla, nemmeno il pagamento della indennità, in quanto per essi è previsto che la presentazione della domanda di partecipazione alle procedure valutative comporta rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso (art. 29, comma 5). Evidentemente, il legislatore ha ritenuto che la stabilizzazione definitiva del rapporto, senza più necessità di rinnovi o di conferme intermedie, rappresenta una adeguata «contropartita», idonea a tacitare le pregresse rivendicazioni, spettando ai magistrati onorari così confermati un trattamento retributivo fisso — parametrato allo stipendio di un funzionario amministrativo alle dipendenze del ministero —, un'indennità giudiziaria e il buono pasto, oltre alla possibilità di optare per il regime di esclusività delle funzioni onorarie, ovvero di continuare a svolgere anche la libera professione forense.

Ha quindi ritenuto la Sezione che, così stando le cose, il primo giudice, anziché limitarsi a fare mera applicazione della normativa statale di rango primario, avrebbe dovuto domandarsi se la stessa confliggesse in qualche misura con le superiori norme di rango costituzionale e del diritto dell'Unione che riconoscono e promuovono il diritto dei cittadini e, nello specifico, dei lavoratori, a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, in condizioni di parità, senza quindi che una parte processuale pubblica (nella specie, il Ministero della giustizia), possa di fatto avvantaggiarsi degli effetti di una normativa promanante dallo Stato, idonea a frustrare il conseguimento delle situazioni giuridiche azionate dai privati.



Il dubbio della possibile lesione alle pretese sostanziali relative ai rapporti pregressi e alle prerogative, anche costituzionali ed eurounionali, connesse al diritto di azione e difesa in giudizio, potrebbe, infatti, profilarsi, ove si consideri che coloro i quali, come i ricorrenti, hanno intrapreso azioni giudiziarie per rivendicare i diritti nascenti dal pregresso rapporto onorario, si trovano nella seguente situazione:

(i) per gli stabilizzati dopo il 15 luglio 2017, come i ricorrenti D D S , R S , L D B e S d F , la presentazione della domanda di partecipazione alle procedure valutative comporta rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso [art. 29, comma 5, decreto legislativo n. 116/2017, come sostituito dall'art. 1, comma 629, lett. a), legge n. 234/2021];

(ii) per i cessati dal servizio dopo il 15 luglio 2017, come le ricorrenti F C e T C , (l)a percezione dell'indennità comporta rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario cessato [art. 29, comma 2, decreto legislativo n. 116/2017, come sostituito dall'art. 1, comma 629, lett. a), legge n. 234/2021].

7.5.- Con la suddetta sentenza, quindi, oltre ad accogliere il primo motivo di appello, si è altresì disposta istruttoria affinché le ricorrenti F C e T C depositino in giudizio dichiarazione sottoscritta o altra idonea documentazione da cui risulti se, a termini del cit. art. 29, comma 2, decreto legislativo n. 116/2017, come modificato dall'art. 1, comma 629, legge n. 234/2021, le stesse abbiano di fatto percepito tale indennità.

7.6.- Con depositi effettuati in giudizio in data 17 febbraio 2025, le ricorrenti F C e T C hanno dichiarato e autocertificato di non avere mai percepito la indennità prevista dal comma 2, del cit. art. 29 (I magistrati onorari in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto che non accedano alla conferma, tanto nell'ipotesi di mancata presentazione della domanda, quanto in quella di mancato superamento della procedura valutativa di cui al comma 3, hanno diritto, salva la facoltà di rifiuto, ad un'indennità pari, rispettivamente, ad euro 2.500 al lordo delle ritenute fiscali, per ciascun anno di servizio nel corso del quale il magistrato sia stato impegnato in udienza per almeno ottanta giornate, e ad euro 1.500 al lordo delle ritenute fiscali, per ciascun anno di servizio prestato nel corso del quale il magistrato sia stato impegnato in udienza per meno di ottanta giornate, e comunque nel limite complessivo *pro capite* di euro 50.000 al lordo delle ritenute fiscali. Il servizio prestato per periodi superiori a sei mesi, ai fini del calcolo dell'indennità dovuta ai sensi del periodo precedente, è parificato ad un anno. La percezione dell'indennità comporta rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario cessato).

Nei loro confronti, pertanto, non si è verificata alcuna preclusione a rivendicare le pretese legate al rapporto onorario pregresso e a coltivare l'odierno appello, con la conseguenza che la questione di costituzionalità non viene sollevata nemmeno in relazione alle loro posizioni.

Ritiene, tuttavia, il collegio, che anche in questo caso non sia opportuno separare la posizione processuale dei suddetti ricorrenti dai restanti ricorrenti, affinché nei loro confronti la causa sia immediatamente decisa nel merito, non essendo ciò necessario, né opportuno, considerata la natura collettiva del ricorso proposto, la complessità del contenzioso, anche di rilevanza eurounitaria, e la ragionevole compatibilità del giudizio con i tempi di definizione dell'incidente di costituzionalità in riferimento alle restanti posizioni.

7.7.- Sussistono invece le condizioni per sollevare l'incidente di costituzionalità con riferimento ai ricorrenti D D S , R S , L D B e S d F , perché per essi è conclamata la definitiva perdita delle reclamate spettanze relative al periodo pregresso, stante l'avvenuta stabilizzazione. La partecipazione con successo alla suddetta procedura ha infatti comportato per essi, per espressa previsione di legge, la rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso [art. 29, comma 5, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, come sostituito dall'art. 1, comma 629, lett. a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234].

In relazione ai suddetti ricorrenti si è quindi senz'altro perfezionato il requisito della rilevanza ai fini della proposizione della questione di legittimità costituzionale della prefata normativa, dal momento che è da questa normativa che dipende, sul piano sostanziale, la rinuncia ai diritti nascenti dal rapporto pregresso, e, su quello processuale, la sopravvenuta impossibilità di coltivare le azioni concernenti i suddetti diritti, oggetto dell'odierno giudizio pendente.

La applicazione della normativa primaria qui in contestazione comporterebbe, infatti, il non accoglimento della domanda come conseguenza della rinuncia derivante automaticamente *ex lege* dalla presentazione con successo della domanda di partecipazione alla procedura, con definitivo conseguimento della stabilizzazione.

Si può infatti affermare che, ove la questione di costituzionalità non venisse accolta, questo giudice si troverebbe nella condizione di dovere fare necessaria applicazione del disposto di cui all'art. 35, comma 1, lett. c), c.p.a. [«Il giudice dichiara, anche d'ufficio, il ricorso (...) improcedibile quando nel corso del giudizio sopravviene il difetto di interesse delle parti alla decisione»], stante la sopravvenuta impossibilità, per le parti private, di conseguire il bene della vita al quale aspirano, impossibilità derivata, per l'appunto, dall'aver esse partecipato (con esito positivo) alla menzionata procedura con il descritto automatico effetto di rinuncia alle pretese nascenti dal rapporto onorario pregresso ai sensi del cit. art. 29, comma 5, decreto legislativo n. 116/2017 come contropartita della avvenuta stabilizzazione.



7.8.- Ancora in punto di rilevanza, mette conto evidenziare come permanga l'interesse ad adire la Corte, pur dopo che la Corte di Giustizia dell'Unione europea (Quarta Sezione) si è pronunciata, con la sentenza 4 settembre 2025 in ordine al «Rinvio pregiudiziale — Accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato — Clausola 4 — Principio di non discriminazione — Parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro — Magistrati onorari e magistrati ordinari — Clausola 5 — Misure volte a prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato — Direttiva 2003/88/CE — Articolo 7 — Diritto alle ferie annuali retribuite — Articolo 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — Procedura di valutazione ai fini della conferma definitiva nelle funzioni di magistrato onorario — Rinuncia *ex lege* alle pretese derivanti dalle funzioni di magistrato onorario esercitate anteriormente alla procedura di valutazione — Perdita di un diritto alle ferie annuali retribuite conferito dal diritto dell'Unione», nella causa C253/24 [], avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Corte d'appello di L'Aquila, con decisione del 4 aprile 2024.

La Corte ha in particolare motivato che l'esistenza di una modalità di assunzione tramite concorso riservata ai soli posti di magistrati ordinari ai fini dell'accesso alla magistratura, la quale non si applica dunque all'assunzione dei magistrati onorari, consente di escludere che questi ultimi beneficino integralmente dei diritti riconosciuti ai magistrati ordinari. Tuttavia, sebbene talune differenze di trattamento possano essere giustificate dalle differenze di qualifiche richieste e dalla natura dei compiti di cui i magistrati ordinari devono assumere la responsabilità, l'esclusione dei magistrati onorari da ogni diritto alle ferie retribuite non può essere ammessa alla luce della clausola 4 dell'accordo quadro (v., in tal senso, sentenza del 27 giugno 2024, C41/23, EU:C:2024:554, punti 53 e 54 nonché giurisprudenza citata). 71 Infatti, tale diritto è stabilito all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88, in forza del quale «gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici di ferie annuali retribuite di almeno 4 settimane». 72 Una giurisprudenza consolidata riconosce che tale disposizione riflette e concretizza il diritto fondamentale a un periodo annuale di ferie retribuite, sancito dall'articolo 31, paragrafo 2, della Carta (sentenza del 9 novembre 2023, Keolis Agen, da C271/22 a C275/22, EU:C:2023:834, punto 18 e giurisprudenza citata). 73 Inoltre, il diritto a un periodo di ferie annuali retribuite, riconosciuto in capo ad ogni lavoratore dall'articolo 31, paragrafo 2, della Carta, presenta, nella sua stessa esistenza, un carattere al tempo stesso imperativo e incondizionato, dato che tale disposizione non necessita in effetti di essere concretizzata da disposizioni del diritto dell'Unione o di diritto nazionale, le quali sono solo chiamate a precisare la durata esatta delle ferie annuali retribuite e, eventualmente, talune condizioni di esercizio di queste ultime. Ne consegue che la suddetta disposizione è di per sé sola sufficiente a conferire ai lavoratori un diritto invocabile come tale, in una controversia che li opponga al loro datore di lavoro in una situazione disciplinata dal diritto dell'Unione e rientrante, di conseguenza, nell'ambito di applicazione della Carta (v., in tal senso, sentenza del 6 novembre 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C684/16, EU:C:2018:874, punto 74). 74 Pertanto, la clausola 4 dell'accordo quadro, l'articolo 7 della direttiva 2003/88 e l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta ostano ad una normativa nazionale la quale, a differenza di quanto essa prevede per i magistrati ordinari, escluda, per i magistrati onorari che si trovino in una situazione comparabile, qualsiasi diritto al versamento di un'indennità durante il periodo delle ferie nel corso del quale le attività giudiziarie sono sospese (v., in tal senso, sentenza del 27 giugno 2024, P, C41/23, EU:C:2024:554, punto 59). 75 Ne consegue che, da un lato, come discende dalla giurisprudenza ricordata ai punti 53 e 57 della presente sentenza, per soddisfare le condizioni enunciate dalla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro, una normativa nazionale deve prevedere, in caso di ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, garanzie effettive per sanzionare tale abuso e per cancellarne le conseguenze, tenendo presente che la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato costituisce, in linea di principio, una sanzione effettiva di un tale abuso. 76 Dall'altro lato, come risulta dal punto 73 della presente sentenza, il diritto ad un periodo di ferie annuali retribuite costituisce un diritto soggettivo di ciascun lavoratore, che gli è riconosciuto in maniera imperativa e incondizionata dal diritto dell'Unione. 77 Pertanto, la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro non può essere interpretata nel senso che l'applicazione delle misure adottate da uno Stato membro per sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato e per cancellarne le conseguenze possa essere subordinata ad un'esigenza, per il lavoratore interessato, di rinunciare a un diritto riconosciutogli dal diritto dell'Unione in applicazione della clausola 4 di detto accordo. Infatti, la clausola 5, punto 1, e la clausola 4 dell'accordo quadro hanno ambiti di applicazione autonomi, intesi, rispettivamente, a sanzionare un abuso siffatto e ad assicurare il trattamento equivalente dei lavoratori allorché questi lavorano sulla base di un rapporto di lavoro a tempo determinato. 78 Pertanto, la normativa nazionale che sanziona il ricorso abusivo ad una successione di rapporti di lavoro a tempo determinato, prevedendo la possibilità per un magistrato onorario di vedere i suoi rapporti trasformati in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, non può essere subordinata ad un'esigenza, per tale magistrato, di rinunciare ai diritti che gli sono conferiti dal diritto dell'Unione.

Di conseguenza, sulle specifiche questioni sollevate, ha dichiarato che la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro, letta in combinato disposto con la clausola 4 di tale accordo, con l'articolo 7 della direttiva 2003/88 e con l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta, deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, volta a sanzionare



il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, la quale subordini la domanda, per i magistrati onorari in servizio, di partecipare ad una procedura di valutazione al fine di essere confermati nell'esercizio delle loro funzioni fino all'età di 70 anni, all'esigenza di rinunciare al diritto alle ferie annuali retribuite scaturente dal diritto dell'Unione, relativo al loro rapporto di lavoro onorario antecedente.

7.9.- La suddetta decisione, per quanto importante e rilevante anche ai fini della odierna decisione, non è tuttavia in grado di esaurire tutte le domande sottese al presente giudizio, posto che solo una parte delle rivendicazioni investe il diritto alle ferie annuali retribuite (e, di converso, alla rinuncia ad esso), mentre, per la restante parte, vengono rivendicati gli adeguamenti del trattamento economico, normativo e previdenziale in relazione alla retribuzione e al trattamento previdenziale secondo il principio *pro rata temporis*, alla malattia, ai congedi ordinari e straordinari e all'aspettativa (v. il secondo e il terzo motivo di appello, ripropositivi dei corrispondenti motivi di ricorso di primo grado respinti).

7.10.- Va, per completezza, osservato, che, se il dispositivo della sentenza ha affermato, in conformità al quesito del giudice del rinvio, l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa nazionale che subordini la stabilizzazione alla rinuncia al solo diritto alle ferie, i citati paragrafi 77 e 78 sembrano contenere la medesima affermazione in riferimento a tutti i diritti del lavoratore nascenti dal diritto dell'Unione, ma il convincimento che la Corte si debba pronunciare ne appare anzi rafforzato, e non dimidiato, attesi i parametri interni evocati (artt. 24 e 111, Costituzione) e la doppia pregiudiziale, che in caso di accoglimento della questione condurrebbe ad espungere definitivamente dall'ordinamento la norma censurata.

7.11.- Pertanto, oltre a quello che tra poco si dirà in ordine alla non manifesta infondatezza della questione, e in disparte la fondatezza di tutte o parte delle avanzate rivendicazioni rimesse al giudizio di merito, in punto di rilevanza si ritiene sussistere l'interesse ad adire la Corte con riferimento alla posizione dei ricorrenti D D S , R S , L D B e S d F .

III.- la non manifesta infondatezza della questione.

La disposizione contenuta all'art. 29, comma 5, del decreto legislativo n. 116/2027, come modificato dall'art. 1, comma 629, punto 5, della legge n. 234/2021, nella parte in cui prevede che «La domanda di partecipazione alle procedure valutative di cui al comma 3 comporta rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso», comporta dubbi di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 24, 111 e 117, comma 1, della Costituzione, in riferimento all'art. 47, CDFUE e 6, paragrafo 1, CEDU.

Più in particolare, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, la norma sembra violare il diritto di difesa e il principio del giusto processo, in quanto:

a) subordina l'accesso alla procedura di conferma alla rinuncia preventiva e generalizzata a far valere in giudizio diritti e pretese maturati nel corso del rapporto pregresso;

b) determina una compressione eccessiva e sproporzionata del diritto di agire in giudizio attraverso una rinuncia preventiva e generalizzata imposta *ex lege*;

c) fa discendere dalla partecipazione con successo ad una procedura concorsuale pubblica la compressione del diritto costituzionalmente garantito di accesso alla tutela giurisdizionale;

d) induce la parte privata a sacrificare ingiustamente la tutela giudiziaria delle pretese pregresse per accedere a quelle future, sostanzialmente imponendogli di scegliere tra la continuazione dei contenziosi in essere e la presentazione della domanda di conferma, che comporta rinuncia ad ogni pregressa pretesa e la stabilizzazione pro futuro del rapporto di lavoro, presentata quale contropartita rispetto alla definitiva perdita a tacitazione di ogni rivendicazione passata, anche se oggetto di giudizio pendente;

e) altera la parità delle parti processuali, attribuendo un'ingiustificata posizione di vantaggio alla parte pubblica;

f) confligge con il diritto dei cittadini, e nella fattispecie dei lavoratori, a un ricorso effettivo dinnanzi ad un giudice, in condizioni di parità, senza che una parte pubblica, il Ministero della Giustizia, possa avvantaggiarsi degli effetti di una normativa promanante dallo Stato, idonea a frustrare il conseguimento delle situazioni giuridiche azionate dai privati;

g) influenza indebitamente la decisione di un giudizio pendente in cui lo Stato è parte, per il tramite del Ministero della giustizia, determinando l'esito favorevole per la parte pubblica intimata in giudizio, con corrispondente esito sfavorevole per la parte privata ricorrente, così definitivamente precludendo, attraverso la declaratoria di improcedibilità del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse, la decisione sulle domande per il periodo precedente la stabilizzazione.

Inoltre, la norma sembra contrastare anche, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, con l'art. 47, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), e con l'art. 6, della Carta europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che garantiscono anch'essi il diritto a un ricorso effettivo e a un equo processo, espressione di valori comuni di libertà, sicurezza e giustizia e di principi di democrazia e dello Stato di diritto.



Imponendo, infatti, la norma, una rinuncia generalizzata alle pretese pregresse quale condizione per la partecipazione con successo alla procedura di conferma, si traduce in un irragionevole privilegio in favore dello Stato a danno dei diritti dei lavoratori, in violazione anche dei principi europei di effettività della tutela giurisdizionale e del diritto del lavoratore a un ricorso effettivo.

Il Collegio osserva che gli indicati dubbi di legittimità costituzionale non potrebbero essere superati nemmeno valorizzando le finalità perseguite dal legislatore, volte a definire le vicende contenziose riguardanti il trattamento economico e lavorativo dei magistrati onorari, mediante una soluzione organizzativa basata sull'incentivo alla cosiddetta «stabilizzazione».

Si potrebbe ipotizzare, al riguardo, che, nelle intenzioni del legislatore, il «beneficio» della stabilizzazione, poiché non imposto dalla normativa comunitaria, dovrebbe attribuire agli interessati una utilità patrimoniale equivalente, se non maggiore, rispetto alle pretese economiche azionate in giudizio.

Tuttavia, anche muovendo da tali opinabili premesse argomentative, dovrebbero svolgersi le seguenti obiezioni.

Non vi è alcuna correlazione proporzionale tra le pretese economiche rinunciate *ex lege* e i vantaggi effettivamente conseguiti, molto dipendendo dalla data di inizio del servizio, che varia da partecipante a partecipante, mentre la norma adotta un criterio lineare valido per tutti.

Più in generale, la scelta legislativa di favorire la stabilizzazione di parte del personale della magistratura onoraria non risulta incentrata unicamente, e nemmeno prevalentemente, sull'esigenza di assicurare la soddisfazione dei diritti economici degli interessati, ma risponde all'esigenza organizzativa di copertura degli uffici, attribuendo un peso significativo all'esperienza maturata dai magistrati, a prescindere dalla circostanza che essi abbiano attivato dei contenziosi.

Come ribadito dalla Corte di Giustizia nel caso, l'applicazione delle misure adottate da uno Stato membro per sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato e per cancellarne le conseguenze, non può essere subordinata ad un'esigenza, per il lavoratore interessato, di rinunciare ai diritti riconosciuti dal diritto dell'Unione, direttamente (come è ad esempio per il diritto alle ferie) o previa comparazione con altre categorie di lavoratori dipendenti (come è per le restanti pretese giuridiche ed economiche avanzate), trattandosi di ambiti di applicazione diversi e di finalità autonome. Pertanto, dovrebbe ritenersi che la normativa nazionale che sanziona il ricorso abusivo ad una successione di rapporti di lavoro a tempo determinato, prevedendo la possibilità per un magistrato onorario di vedere i suoi rapporti trasformati in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, non può essere subordinata ad un'esigenza, per tale magistrato, di rinunciare ai diritti che gli sono conferiti dal diritto dell'Unione o che potrebbero essere riconosciuti, in tutto o in parte.

Come esposto nei paragrafi precedenti, il prospettato dubbio di compatibilità della normativa nazionale con il diritto eurounitario comporta l'obbligo di rinvio pregiudiziale del giudice di ultima istanza, ma, al tempo stesso, costituisce il presupposto per sollevare la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117 della Costituzione.

Il Collegio reputa che, nella presente vicenda, sia preferibile demandare alla Corte costituzionale l'unitaria questione di legittimità costituzionale, considerando che la manifesta infondatezza attiene non solo al parametro eurounitario, ma riguarda altresì la violazione degli articoli 24 e 111 della Costituzione.

La correttezza di tale opzione, del resto, è confermata dalla circostanza che la Corte costituzionale ha ripetutamente riconosciuto la propria potestà di effettuare essa stessa il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

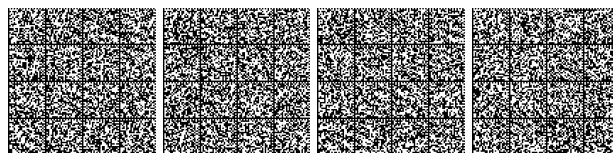
IV.- La sospensione del giudizio.

Alla stregua dei rilievi fin qui svolti, questo Giudice ritiene quindi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 (Contingente ad esaurimento dei magistrati onorari in servizio), comma 5, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), come sostituito dall'art. 1, comma 629, lett. a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 47, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), e all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

In particolare, è censurata la previsione secondo cui la domanda di partecipazione alle procedure valutative di cui al comma 3 comporta rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso, salvo il diritto all'indennità di cui al comma 2 in caso di mancata conferma.

Vanno conseguentemente disposte, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, secondo le modalità indicate in dispositivo.

Dalla data di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della pronuncia della Corte costituzionale decorrerà il termine perentorio di sei mesi per la riassunzione del giudizio.



P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), non definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 (Contingente ad esaurimento dei magistrati onorari in servizio), comma 5, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), come sostituito dall'art. 1, comma 629, lett. a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234, nei termini e per le ragioni di cui in motivazione.

Sospende, per l'effetto, il presente giudizio fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari - Presidente;

Massimiliano Noccelli - consigliere;

Daniela Di Carlo - consigliere, estensore;

Raffaello Sestini - consigliere;

Marco Morgantini - consigliere.

Il Presidente: LIPARI

L'estensore: DI CARLO

26C00075

N. 63

Ordinanza del 9 marzo 2026 del Tribunale di Bari nel procedimento civile promosso da Il Pastaio di Maffei Savino & c. S.r.l. contro Estra Energie S.r.l.

Tributi – Accise – Istituzione di una addizionale regionale all'accisa sul gas naturale – Norme della Regione Puglia – Denunciato contrasto con l'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE del Consiglio del 16 dicembre 2008 per mancanza di una delle condizioni richieste per la legittimità della misura impositiva (nel caso di specie: finalità specifica) – Azione di ripetizione di indebito del cliente finale relativa alla parte di prezzo corrispondente alle somme indebitamente percepite dal fornitore.

- Decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398 (Istituzione e disciplina dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione di cui alla legge 23 dicembre 1977, n. 952 e successive modificazioni, dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale e per le utenze esenti, di un'imposta sostitutiva dell'addizionale, e previsione della facoltà delle regioni a statuto ordinario di istituire un'imposta regionale sulla benzina per autotrazione), art. 9, in combinato disposto con l'art. 10, comma 5, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 (Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 19 marzo 1993, n. 68, e con l'art. 3 [, comma 1,] della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia).

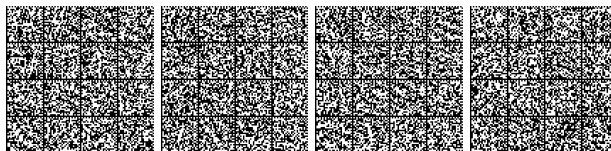
TRIBUNALE ORDINARIO DI BARI

SECONDA CIVILE

Nella causa civile iscritta al n. r.g. 11068/2023 promossa da:

Il Pastaio di Maffei Savino & c. S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., con il patrocinio dell'avv. Campese Fabio; ricorrente

Contro Estra Energie S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., con il patrocinio dell'avv. Peruzza Damiano; terzo chiamato



a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 5 novembre 2025, vista la propria sentenza parziale resa in data odierna nella quale è stato dichiarato il difetto di giurisdizione dell'adito Tribunale con riferimento alla domanda proposta nei confronti della Regione Puglia;

Ha pronunciato la seguente ordinanza,

1. - Con ricorso *ex art. 281-decies* codice di procedura civile depositato il 5 ottobre 2023, Il Pastaio di Maffei Savino & c. S.r.l. ha agito in giudizio, deducendo che:

- nel periodo gennaio 2012 - dicembre 2021 aveva effettuato consumi di gas naturale evincibili dalle fatture prodotte in atti, pagate con l'aggravio di una «addizionale regionale» all'accisa sul gas naturale, come previsto dall'art. 9 decreto legislativo n. 398/1990;

- l'importo corrisposto a titolo di addizionale regionale sull'accisa sul gas naturale nel periodo di fornitura in questione ammonta a complessivi euro 79.464,14;

- l'imposta in esame - istituita dalla Regione Puglia con la legge regionale n. 40/2007 - è in contrasto con le norme comunitarie, posto che l'addizione regionale introdotta è priva dei requisiti che la rendono compatibile con la direttiva 2008/118 CE relativa al regime generale delle accise, abrogativa della direttiva 92/12/CEE, difettando, in particolare, della «specificità finalit » del prelievo invece richiesta obbligatoriamente dalla normativa eurounitaria;

- la ricorrente aveva avanzato, alla Regione Puglia, richiesta di ripetizione delle somme indebitamente versate a titolo di addizionale regionale sull'accisa sul gas naturale con missive del 28 gennaio 2023 e del 29 maggio 2023.

Sulla scorta di ci , la societ  ricorrente ha agito in giudizio per ottenere la condanna della Regione Puglia alla ripetizione di quanto indebitamente versato, oltre ai relativi interessi, chiedendo specificamente all'intestato Tribunale di «in via preliminare, disapplicare l'art. 9 del decreto legislativo 21 dicembre 1990 n. 398 e per l'effetto l'art. 5 della legge reg. 36/2007, per contrasto con l'art. 1, par. 2, della direttiva n. 2008/118/CE e della direttiva 92/12/CEE, Nel merito: - accertare e dichiarare che il pagamento delle addizionali alle accise sul gas naturale effettuato dalla societ  Il Pastaio di Maffei Savino & c. S.r.l. in persona del l.r.p.t. per il periodo di fornitura intercorrente tra gennaio 2012 e dicembre 2021 a favore di Regione Puglia, non era dovuto; - per l'effetto, condannare la convenuta, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, a restituire alla ricorrente la somma di euro 79.464,14 o la diversa somma ritenuta di giustizia, indebitamente percepita per il medesimo titolo, maggiorata degli interessi *ex art. 1284* del codice civile dalla domanda inoltrata a mezzo PEC alla convenuta, sino al saldo effettivo».

2. - Costituendosi in giudizio, la Regione Puglia ha preliminarmente eccepito che la societ  ricorrente, rientrando tra i consumatori finali del gas naturale, non   soggetto obbligato al pagamento del tributo e, conseguentemente, non si atteggia a titolare del corrispondente diritto all'eventuale rimborso (spettante, in tesi, al fornitore di gas naturale, nella specie Estra Energie S.r.l.), rientrando il credito restitutorio azionato in giudizio in un rapporto civilistico, di natura contrattuale, intercorrente tra il consumatore e il proprio fornitore di gas, a cui avrebbe dovuto essere rivolta la richiesta di ripetizione; nel merito, ha contestato la fondatezza dell'avversa pretesa, evidenziando la insussistenza della denunciata incompatibilit  con la normativa europea, trattandosi di tributo che, risolvendosi in una mera maggiorazione dell'imposta principale, non   inquadrabile come «altra imposta» rispetto a quella «madre».

Per tali ragioni, ha chiesto il rigetto del ricorso.

3. - All'udienza di prima comparizione, la ricorrente, alla luce delle difese della resistente, ha chiesto e ottenuto l'autorizzazione alla chiamata in causa di Estra Energie S.r.l., evocata in giudizio con atto notificato in data 14 giugno 2024, con cui l'attrice ha avanzato domanda di ripetizione dell'importo di complessivi euro 79.464,14 oltre interessi, formulando le seguenti conclusioni: «Voglia l'ill.mo Tribunale di Bari, disattesa ogni contraria domanda, eccezione e deduzione, previe le declaratorie anche incidentali del caso e, in particolare, che la norma italiana istitutiva dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale di cui all'art. 9 del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398 e per l'effetto l'art. 5 della legge reg. 36/2007 contrasta con il disposto della direttiva n. 2008/118/CE e della direttiva 92/12/CEE: In via preliminare: disapplicare l'art. 9 del decreto legislativo 21 dicembre 1990 n. 398 e per l'effetto l'art. 5 della legge reg. 36/2007, per contrasto con l'art. 1, par. 2, della direttiva n. 2008/118/CE e della direttiva 92/12/CEE; Nel merito: - accertare e dichiarare che il pagamento delle addizionali alle accise sul gas naturale effettuato dalla societ  Il Pastaio di Maffei Savino & c. S.r.l. in persona del l.r.p.t. per il periodo di fornitura intercorrente tra gennaio 2012 e dicembre 2021 a favore di Estra Energie srl e/o Regione Puglia, non era dovuto; - per l'effetto, condannare in solido ovvero per quanto di ragione, la convenuta Regione Puglia e/o la terza chiamata Estra Energie, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, a restituire alla ricorrente la somma di euro 79.464,14 o la diversa somma ritenuta di giustizia, indebitamente percepita per il medesimo titolo, maggiorata degli interessi *ex art. 1284* del codice civile dalla domanda inoltrata a mezzo PEC alla convenuta, sino al saldo effettivo».



4. - Costituendosi in giudizio, Estra Energie S.r.l. ha chiesto, in via preliminare, in rito, di rilevare il difetto di giurisdizione in relazione alla domanda di rimborso svolta dalla ricorrente e per l'effetto dichiarare l'inammissibilità della chiamata in causa, ovvero dichiarare l'incompetenza territoriale del Tribunale di Bari; in via preliminare di merito, dichiarare l'inammissibilità della domanda di ripetizione alla luce della mancata esibizione dei titoli di pagamento, nonché per la mancata presentazione della comunicazione *ex art. 29*, legge n. 428/1990 da parte del consumatore finale all'Agenzia delle entrate; ancora in via preliminare, accertare e dichiarare la prescrizione della domanda relativamente alle somme richieste dal gennaio 2012 al maggio 2014 per un ammontare di euro 17.806,07 per sorte capitale; in via principale, nel merito, previa eventuale sospensione del giudizio ai fini del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* alla Corte di Giustizia UE in ordine alle prospettate questioni di compatibilità della normativa nazionale, respingere le domande avversarie in quanto infondate in fatto e in diritto, non sussistendo né il presupposto per l'azione di ripetizione dell'indebito *ex art. 2033 c.c.*, né la legittimazione passiva di Estra Energie S.r.l., nonché dichiarare in ogni caso non dovuti né gli interessi moratori né gli interessi legali richiesti dalla data del pagamento alla data della domanda giudiziale; in via subordinata, ove fosse accolta la domanda avente ad oggetto la restituzione delle somme per cui è causa da parte di Estra Energie S.r.l. in favore de Il Pastaio di Maffei Savino & c. S.r.l., condannare la convenuta Regione Puglia, in via restitutoria e/o risarcitoria in ragione della sua esclusiva responsabilità, a tenere indenne a manlevata Estra Energie S.r.l. da ogni avversaria pretesa, anche in punto di spese ed interessi.

5. - All'udienza del 5 novembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. - Con sentenza parziale resa in data odierna, è stato dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario con riguardo alla domanda avanzata dalla ricorrente nei confronti della Regione Puglia.

7. - Vertendosi in tema di litisconsorzio facoltativo, il processo prosegue nei confronti della società Estra Energie S.r.l., convenuta in via alternativa dalla ricorrente con l'atto di chiamata in causa alla stessa notificato all'esito della prima udienza, ai sensi dell'art. 281-*duodecies*, comma 2, c.p.c.

Le domande hanno invero ad oggetto due distinti rapporti giuridici e si versa in ipotesi di c.d. cumulo soggettivo passivo alternativo.

Ciò vale ad escludere la fondatezza dell'eccezione di inammissibilità della domanda, sollevata dalla terza chiamata in causa: la giurisprudenza, facendo leva sulla genericità del disposto di cui all'art. 106 c.p.c., suole infatti consentire l'intervento anche in casi nei quali manca la connessione né esiste un rapporto di garanzia, come nel caso in cui l'attore conviene in via alternativa un altro convenuto (*cf.* Cassazione, n. 1226 del 19 febbraio 1980).

Con la domanda proposta nei confronti di Estra Energie S.r.l., invero, la ricorrente ha fatto valere nei confronti del fornitore - che ha compreso nel prezzo di vendita del prodotto anche l'imposta di consumo pagata all'ente impositore - l'autonoma azione di ripetizione della parte di prezzo corrispondente al suddetto tributo, non esercitando un'azione tributaria di rimborso, ma richiedendo, nel rapporto con l'altro contraente, la restituzione di una parte del prezzo indebitamente corrisposta che, in quanto - in tesi - contrastante con il diritto dell'Unione europea, non avrebbe potuto essere compresa nel prezzo medesimo.

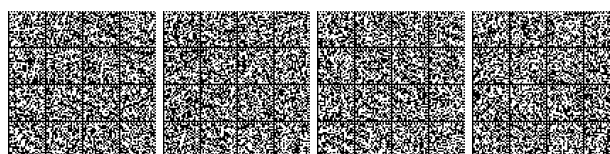
Si tratta di azione pacificamente riconducibile allo schema dell'azione *ex art. 2033 c.c.*, devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario.

Deve dunque essere vagliata la domanda di ripetizione di indebito proposta nei confronti della società fornitrice nell'odierno giudizio.

8. - Va inoltre disattesa l'eccezione di incompetenza per territorio sollevata da Estra Energie S.r.l., non avendo la società chiamata in causa specificamente e puntualmente contestato la sussistenza, in capo al giudice adito, di tutti i possibili fori concorrenti per ragione di territorio derogabile ed indicato il diverso giudice competente secondo ognuno di essi.

9. - Ciò premesso, da quanto brevemente detto in ordine all'oggetto della controversia si ricava come questo Tribunale sia chiamato a fare applicazione o meno della normativa nazionale sull'addizionale in parola, rendendo così rilevante la questione della sua legittimità costituzionale, di cui si dubita - in termini di non manifesta infondatezza - in relazione all'art. 1, par 2 direttiva 2008/118/CE: questa, priva di efficacia diretta, ha prescritto precisi vincoli al legislatore nella regolamentazione della materia, cosicché la violazione di questi si pone in contrasto con il disposto dell'art. 117, primo comma della Costituzione, nonché con l'art. 11 della Costituzione (*cf.* Corte costituzionale n. 43/2025).

10. - In dettaglio, l'art. 9 del decreto legislativo 31 dicembre 1990, n. 398 ha istituito l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale usato nelle regioni a statuto ordinario come combustibile per impieghi diversi da quelli delle imprese industriali e artigiane, nella misura da determinarsi entro una certa forbice, da parte della singola regione, essendo altrimenti fissata al minimo previsto.



Nella specie, la disposizione in questione così prevede:

«1. È istituita una addizionale regionale all'accisa sul gas naturale usato nelle regioni a statuto ordinario come combustibile per impieghi diversi da quelli delle imprese industriali ed artigiane, di cui all'art. 10 del decreto-legge 7 febbraio 1977, n. 15, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 1977, n. 102, nella misura che sarà determinata da ciascuna regione, con propria legge, entro i limiti minimo di lire 10 e massimo di lire 50 al metro cubo di gas erogato.

2. A carico delle utenze esenti è istituita una imposta regionale sostitutiva della addizionale di cui al comma 1 da determinarsi in misura pari all'importo della stessa.

3. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino a quando le regioni non avranno stabilito, con proprie leggi, l'addizionale e l'imposta sostitutiva in misura diversa, detti tributi sono dovuti nella misura minima.

4. Le aliquote applicabili a seguito dell'entrata in vigore del presente decreto e le eventuali diverse aliquote disposte successivamente dalle regioni, con proprie leggi, entro i limiti indicati ai commi 1 e 2 si applicano sui consumi successivi alla data di entrata in vigore del presente decreto e delle leggi regionali introduttive delle nuove aliquote, determinati adottando gli stessi criteri previsti per determinare i consumi successivi alla data di entrata in vigore delle leggi statali portanti variazioni dell'imposta erariale di consumo sul gas naturale».

La previsione normativa è stata successivamente estesa anche alle imprese industriali e artigiane dall'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 8/1993 convertito in legge n. 68/1993.

La legge Regionale della Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, all'art. 3, così prevede:

«1. A decorrere dal 1° gennaio 2008, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26 (Attuazione della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità), le aliquote dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale e dell'imposta sostitutiva di detta addizionale per le utenze esenti, di cui al decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398 (Istituzione e disciplina dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione di cui alla legge n. 952/1977 e successive modificazioni, dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale e per le utenze esenti, di un imposta sostitutiva dell'addizionale, e previsione della facoltà delle regioni a statuto ordinario di istituire un'imposta regionale sulla benzina per autotrazione), sono determinate nei valori indicati nella tabella B allegata alla presente legge. Le aliquote relative agli usi industriali, artigianali e agricoli restano determinate nella misura del 50 per cento del corrispondente tributo erariale».

11. - Venendo, dunque, ad esaminare le ragioni per le quali va reputato sussistente il suindicato contrasto tra l'art. 9, decreto legislativo n. 398/1990 e l'art. 1, par. 2, della direttiva europea 2008/118/CE, deve, innanzitutto rilevarsi che l'addizionale in esame si configura come un gravame di carattere fiscale applicato alla fornitura di prodotto già soggetta ad accisa: esso si pone come autonomo ed ulteriore, sebbene sia a questa collegato, tanto da essere disciplinato separatamente secondo criteri differenti, con gettito a favore di soggetto diverso dal destinatario dell'accisa.

Ora, in base alla normativa dell'Unione, gli Stati membri possono applicare ai prodotti sottoposti ad accisa «altre imposte indirette», ma solo ed esclusivamente se «aventi finalità specifiche» (e purché tali imposte siano conformi alle norme fiscali comunitarie applicabili per le accise o per l'imposta sul valore aggiunto in materia di determinazione della base imponibile, calcolo, esigibilità e controllo dell'imposta) che non siano puramente di bilancio.

In proposito, la Corte di Giustizia, con sentenza del 25 luglio 2018, causa C-103/17, ha precisato che, affinché un'imposta possa garantire la finalità specifica di cui si tratta, occorre che il gettito di tale imposta sia obbligatoriamente utilizzato «al fine di ridurre i costi ambientali specificamente connessi al consumo di energia elettrica su cui grava l'imposta in parola nonché di promuovere la coesione territoriale e sociale, di modo che sussiste un nesso diretto tra l'uso del gettito derivante dall'imposta e la finalità dell'imposizione in questione».

Sempre la Corte di Giustizia ha, poi, chiarito che «un'assegnazione predeterminata del gettito di una tassa rientrante in una semplice modalità di organizzazione interna del bilancio di uno Stato membro, non può, in quanto tale, costituire una condizione sufficiente a siffatto riguardo, poiché ogni Stato membro può decidere di imporre, a prescindere dalla finalità perseguita, l'assegnazione del gettito di un'imposta al finanziamento di determinate spese» (punti 38-39).

Sempre la CGUE ha, inoltre, affermato che, poiché qualsiasi imposta persegue necessariamente uno scopo di bilancio, la presenza di tale obiettivo non esclude di per sé sola, che il tributo soddisfi al contempo, il requisito delle finalità di cui all'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE. In assenza di un meccanismo di destinazione del gettito predeterminato, una finalità specifica sussiste, però, solo qualora l'imposta sia concepita, quanto alla sua struttura e, segnatamente, riguardo alla materia imponibile o all'aliquota di imposta, in modo tale da realizzare tale finalità influenzando il comportamento dei contribuenti, ad esempio mediante una forte tassazione dei prodotti di cui trattasi volta a scoraggiarne il consumo (cfr. CGUE 14 marzo 2024 n. C-336/22).

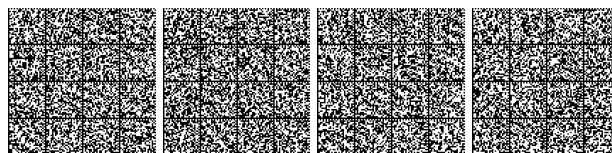


13. - Nella specie, l'art. 9 del decreto legislativo n. 398/1990 ha istituito l'addizionale regionale senza prevedere alcuna destinazione socio-ambientale e, del resto, l'art. 6, 1° comma della legge delega n. 158/1990, sulla scorta della quale è stata promulgata la citata legge istitutiva dell'addizionale regionale, delegava il Governo della Repubblica ad adottare, tra l'altro, un decreto istitutivo di una addizionale all'imposta di consumo sul gas metano «al fine di attribuire alle regioni a statuto ordinario una più ampia autonomia impositiva in adempimento del precetto di cui al secondo comma dell'art. 119 della Costituzione».

Ritiene, dunque, il Tribunale che la norma istitutiva dell'addizionale regionale in esame risponda ad una mera finalità di bilancio, né risulta che il legislatore regionale abbia nella specie, in concreto, vincolato il gettito derivante dall'addizionale a una finalità specifica nel senso sopra indicato.

Alla luce di quanto fin qui esposto, tenuto conto che l'addizionale regionale istituita con l'art. 9 del decreto legislativo n. 398/1990 risulta priva di finalità specifica, deve, allora, affermarsi come esistente il contrasto su rilevato tra la norma istitutiva dell'addizionale regionale *de qua* e il diritto dell'Unione europea.

Una conclusione, questa, a cui è pervenuta la giurisprudenza di merito (v. Tribunale Milano, n. 1395 del 18 febbraio 2025; Corte App. Milano, n. 2188 del 16 luglio 2025; Tribunale Milano, n. 10328 del 28 novembre 2024) e che è convalidata anche dalla Corte di legittimità, che, con segnato riguardo alla normativa istitutiva dell'ARISGAM, introdotta e disciplinata dagli articoli 9 e ss. decreto legislativo n. 398 del 1990, ha recentemente evidenziato che «(Cass. n. 19398/21) ha invero già ritenuto non conforme alla normativa unionale l'accisa, poiché nessuna finalità ambientale di tassazione era stata espressa in relazione al gas naturale, e a maggior ragione non può che essere incompatibile anche l'addizionale regionale» (Cass., Sez. 5, n. 27425 del 14 ottobre 2025). Al fine di corroborare l'assunto è stata richiamata proprio la giurisprudenza della Corte di giustizia, «in base alla quale rientra tra le finalità specifiche, ai sensi dell'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118, qualsiasi finalità che non sia puramente di bilancio (Corte giust., 30 maggio 2024, causa DISA, C-743/22, punto 60; Corte giust. 22 giugno 2023, causa Endesa Generación, C-833/21, punto 38 e giurisprudenza citata). Ciononostante, siccome qualsiasi imposta persegue necessariamente uno scopo di bilancio, la sola circostanza che un'imposta miri ad una simile finalità non può, salvo privare la norma richiamata di qualsivoglia effetto utile, indurre a ritenere che l'imposta in parola non possa parimenti perseguire una finalità specifica ai sensi di tale disposizione (Corte giust., 30 maggio 2024, DISA, causa C-743/22, punto 61; Corte giust. 22 giugno 2023, Endesa Generación, causa C-833/21, punto 39 e giurisprudenza citata). A tal proposito, sebbene la destinazione predeterminata del gettito di un'imposta al finanziamento dell'esercizio, da parte delle autorità di uno Stato membro, di competenze loro trasferite possa costituire un elemento di cui tenere conto per verificare il sussistere di una finalità specifica, una siffatta destinazione, relativa ad una semplice modalità di organizzazione interna del bilancio di uno Stato membro, non può, in quanto tale, costituire un elemento sufficiente poiché ogni Stato membro può decidere di destinare il gettito di un'imposta al finanziamento di determinate spese, a prescindere dalla finalità perseguita. In caso contrario, qualsiasi finalità potrebbe essere qualificata come finalità specifica (Corte giust., 30 maggio 2024, DISA, causa C-743/22, punto 62, Corte giust. 22 giugno 2023, causa Endesa Generación, C-833/21, punto 40 e giurisprudenza citata). Così, per poter essere considerata perseguire una finalità specifica ai sensi un'imposta il cui gettito sia stato destinato ad un determinato scopo deve, di per sé stessa, mirare a garantire la realizzazione della finalità specifica invocata, di modo che sussista un nesso diretto tra l'uso del gettito derivante dall'imposta e la finalità dell'imposizione in questione (Corte giust., 30 maggio 2024, causa DISA, C-743/22, punto 63; Corte giust. 22 giugno 2023, causa Endesa Generación, C-833/21, punto 41 e giurisprudenza citata). In assenza di un siffatto meccanismo di destinazione predeterminata del gettito, un'imposta che grava sui prodotti soggetti ad accisa può essere considerata perseguire una finalità specifica ai sensi dell'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118 soltanto qualora tale contributo sia concepito, per quanto riguarda la sua struttura, in particolare la materia imponibile o l'aliquota d'imposta, in modo tale da influenzare il comportamento dei contribuenti in un senso che consenta la realizzazione della finalità specifica invocata, segnatamente mediante una forte tassazione dei prodotti di cui trattasi al fine di scoraggiarne il consumo (Corte giust., 30 maggio 2024, causa DISA, C-743/22, punto 64; Corte giust. 22 giugno 2023, causa Endesa Generación, C-833/21, punto 42 e giurisprudenza citata). Su tale linea interpretativa va richiamata anche la sentenza della Corte costituzionale 15 aprile 2025, n. 43, secondo cui l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica (art. 6, commi 1, lettera c), e 2, del decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511, Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale e locale, convertito nella legge 27 gennaio 1989, n. 20, come sostituito dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26, Attuazione della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità), abrogata nel 2012, non rispetta il requisito della finalità specifica richiesto dal diritto dell'Unione europea, dal momento che la norma istitutiva ne prevede solo una generica destinazione del gettito «in favore delle province», richiamando altresì la giurisprudenza di legittimità, secondo cui tale finalità non è «in grado di essere distinta dalla generica finalità di bilancio» (Cass., Sez. V, 11 settembre 2024, n. 24373; Cassazione, Sez. V, 23 ottobre 2019, n. 27101)». Applicando queste coordinate interpretative, la Corte di cassazione ha dunque concluso affermando che «Nel caso di specie, l'aliquota d'imposta regionale



non soddisfa i criteri relativi alla finalità specifica. Infatti, l'imposta venne istituita dalla legge 14 giugno 1990, n. 158 "Al fine di attribuire alle regioni a statuto ordinario una più ampia autonomia impositiva in adempimento del precetto di cui al secondo comma dell'art. 119 della Costituzione", né si rinvergono altre finalità all'interno della disciplina in questione, applicabile *ratione temporis*» (Cass., n. 27425/2025, cit.).

Ciò vale a rendere non manifestamente infondato il dubbio circa il contrasto della disposizione in tema di addizionale con gli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE.

14. - In punto di rilevanza della questione, deve rilevarsi che, come anticipato, la società ricorrente ha agito davanti al giudice civile per ottenere la condanna della convenuta alla restituzione dell'importo corrisposto, mancando un valido titolo legale, perché la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE.

La ricorrente ha indicato le somme corrisposte alla fornitrice a titolo di addizionale regionale, producendo le fatture emesse nel corso del rapporto contrattuale dalla somministrante, nelle quali vi è espressa menzione della regolarità dei pagamenti delle fatture via via emesse (ivi compresa l'imposta applicata).

Tale documentazione, proveniente dalla somministrante, costituisce idonea prova dei rapporti tra le parti e dei pagamenti di cui si richiede il rimborso, emergendo dalle fatture stesse le somme versate a titolo di addizionali e non sussistendo nessuna altra specifica contestazione con riguardo al *quantum* della pretesa.

La domanda di ripetizione avanzata dalla ricorrente può dunque dirsi sufficientemente provata.

Né può trovare applicazione, nella specie, la invocata previsione di cui all'art. 29 legge n. 428/1990, attenendo la stessa alla diversa ipotesi in cui il fornitore e non il consumatore finale abbia richiesto la restituzione.

Né, infine, il titolo giustificativo dello spostamento patrimoniale in parola può ravvisarsi nel contratto di somministrazione intercorso tra la società fornitrice e l'utente, giacché la facoltà per il somministrante di addebitare al somministrato ciò che, a sua volta, gli è stato richiesto dalla regione a titolo di imposta, non può che presupporre, logicamente e necessariamente, la legittimità della pretesa impositiva presupposta.

Le ulteriori questioni (quale quella relativa alla prescrizione di una parte del credito restitutorio azionato in giudizio) si pongono a valle della risoluzione del prospettato incidente di costituzionalità.

Invero, solo in caso di accoglimento della questione sollevata, il Tribunale potrebbe condannare il fornitore alla ripetizione dell'indebito, dato l'effetto *ex tunc* della sentenza della Corte costituzionale che dichiara costituzionalmente illegittima l'addizionale in questione.

Come anche di recedente ribadito dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, infatti, «l'art. 288, terzo comma, TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un giudice nazionale disapplichi, in una controversia tra privati, una norma nazionale che istituisce un'imposta indiretta contraria ad una disposizione chiara, precisa e incondizionata di una direttiva non trasposta o non correttamente trasposta, salvo che il diritto interno disponga diversamente o che l'ente nei confronti del quale venga fatta valere la contrarietà di detta imposta sia soggetto all'autorità o al controllo dello Stato o disponga di poteri esorbitanti rispetto a quelli risultanti dalle norme applicabili ai rapporti tra privati» (CGUE, 19 giugno 2025, causa C-645/23).

Pacifica l'inesistenza di una norma nazionale che consenta la pretesa disapplicazione e rimasta indimostrata la soggezione della società chiamata in causa «all'autorità o al controllo dello Stato», i fornitori di gas naturale si pongono nel rapporto di fornitura quali ordinari contraenti privati, senza che ad essi siano riconosciute speciali facoltà.

Da qui la rilevanza della questione, atteso che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma interna per contrarietà al diritto dell'Unione europea comporterebbe, nei rapporti tra *solvens* e *accipiens*, la caducazione *ex tunc* della causa giustificatrice della prestazione.

Né priva del requisito della rilevanza l'intervento della recente sentenza della Corte di giustizia 11 aprile 2024, causa C-316/22, che, pur mantenendo fermo che il giudice interno non può disapplicare, nell'ambito di una controversia tra privati, la norma nazionale che è in contrasto con la direttiva, ha ora riconosciuto che il cliente del servizio di fornitura di energia elettrica deve potere esercitare un'azione diretta nei confronti dello Stato anche nel caso di impossibilità giuridica di agire contro il fornitore. Ciò in conseguenza del fatto che il giudice civile, constatata la preclusione della strada della non applicazione, dovrebbe sempre rigettare la domanda di ripetizione di indebito proposta dal cliente nei confronti del fornitore e basata sulla contrarietà dell'imposta alla direttiva.

Infatti, come chiarito dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 43/2025, tale possibilità - ora riconosciuta anche dalla giurisprudenza di legittimità a seguito della citata sentenza della Corte di giustizia (tra le altre, Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 29 luglio 2024, n. 21154) - di esercitare direttamente l'azione di ripetizione di indebito da parte del cliente nei confronti dello Stato, non priva di rilevanza la questione di legittimità costituzionale



della norma interna per contrarietà al diritto UE, il cui esito è comunque destinato a riflettersi nel giudizio in corso, che attiene alla richiesta del cliente di ottenere la restituzione di quanto corrisposto al proprio fornitore tramite l'azione di ripetizione dell'indebitito nei confronti di quest'ultimo.

Peraltro, come di recente evidenziato dalla Corte di cassazione, «nella sostanza, la Corte di giustizia ha confermato chiaramente che l'azione diretta del consumatore verso l'Erario è solo “facoltativa” ossia “alternativa” rispetto alla domanda di restituzione da indirizzare al fornitore. La Corte di Lussemburgo ha inoltre precisato, di nuovo, che “spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro individuare le precise modalità procedurali secondo le quali deve essere esercitato il diritto di ottenere il rimborso del suddetto onere economico (v., anche sentenza del 15 marzo 2007, *Reemtsma Cigarettenfabriken*, C-35/05, EU:C:2007:167), restando però chiaro che tali modalità devono rispettare i principi di equivalenza e di effettività (v.: sentenze del 17 giugno 2004, *Recheio - Cash & Carry*, C-30/02, EU:C:2004:373 e del 6 ottobre 2005, *MyTravel*, C-291/03, EU:C:2005:591)». Giungendo ad escludere nella materia in esame, «la sussistenza di un obbligo per il consumatore di agire direttamente nei confronti dell'Erario, essendo stata sempre la questione dell'azionabilità diretta del diritto alla ripetizione dell'indebitito ex art. 2033 c.c. delle accise considerata dalla menzionata giurisprudenza (europea e nazionale) come un'ulteriore “facoltà” accordata a colui che aveva materialmente subito l'esborso dell'imposta non dovuta. In realtà, il complesso dei principi estraibili dalle pronunce sopra citate depone chiaramente nel senso di accordare al consumatore una tutela facoltativa e supplementare rispetto a quella derivante dall'azione verso il fornitore», con la conseguenza che il cliente somministrato «non è in alcun modo obbligato alla scelta dell'azione diretta di rimborso (*rectius*, di ripetizione dell'indebitito) nei confronti dell'Erario» (Cass. Sez. I, n. 31648 del 4 dicembre 2025).

P. Q. M.

Il Tribunale di Bari, seconda sezione civile, visti l'art. 23, legge n. 87/1953 e l'art. 1, legge n. 71/1956;

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398, istitutivo dell'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale insieme con l'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 8/1993 (convertito in legge n. 68/1993, che ha esteso l'imposta regionale agli usi industriali), e dell'art. 3 legge regionale della Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, per contrasto con l'art. 11 e con l'art. 117, comma primo della Costituzione e l'art. 1, par. 2, direttiva 2008/118/CE del Consiglio dell'U.E.;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il procedimento fino alla decisione della Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per le prescritte notificazioni (al Presidente del Consiglio dei ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo Roma - attigiudiziarip@pec.governo.it) e comunicazioni (alle parti nonché ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati).

Bari, 3 marzo 2026

Il Giudice: CHIBELLI

26C00078

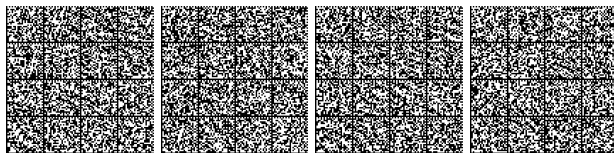
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-017) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

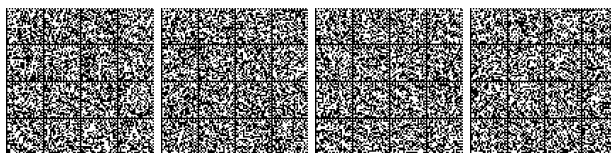
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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 e www.gazzettaufficiale.it**

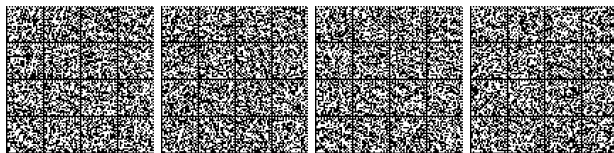
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<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 € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo 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 € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	<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 € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	<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 € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	<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 € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	<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 € 819,00 - semestrale € 431,00

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 € 86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € 55,46

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.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

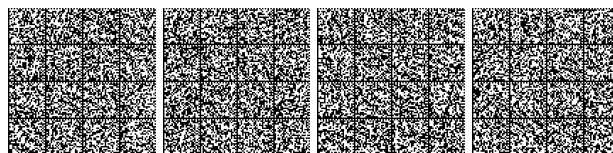
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari 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





€ 7,00

